

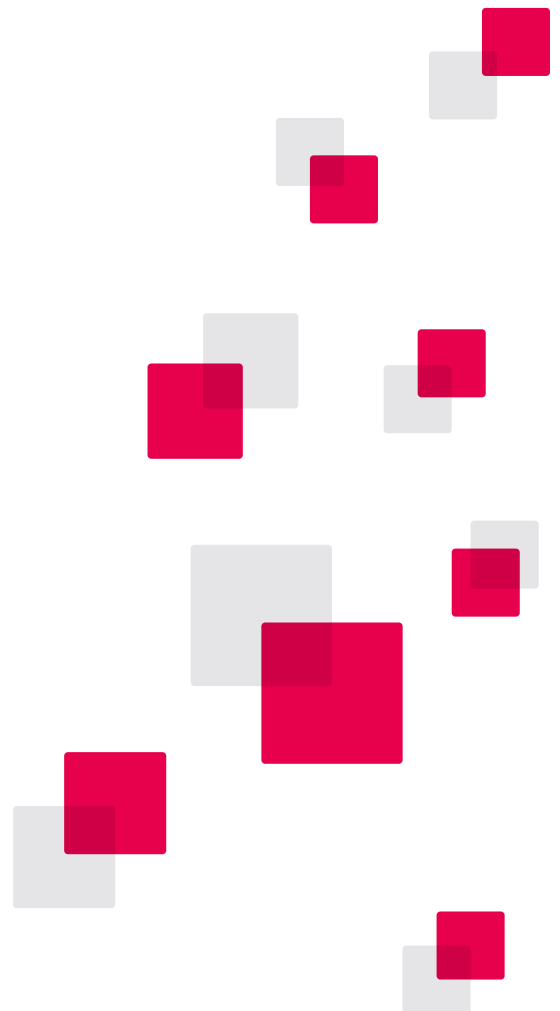
SÉCURITÉ SOCIALE

CHSS Édition spéciale

Les 50 ans du système des trois piliers

Quels sont les défis actuels ?

Entretien avec le conseiller
fédéral Alain Berset



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Derrière les coulisses des trois piliers




Stéphane Rossini

Directeur de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

En décembre 1972, le peuple et les cantons ont donné leur accord pour que soit inscrit dans la Constitution fédérale le principe des trois piliers de la prévoyance. À une nette majorité, ils ont également rejeté l'initiative lancée par le Parti du travail (PdT) « pour une véritable retraite populaire ». Cette votation a constitué une étape décisive dans le débat sociétal et politique sur des rentes de vieillesse assurant les besoins vitaux, car elle a permis aux partisans du modèle des trois piliers d'en faire le principe de base de la sécurité sociale et d'empêcher jusqu'à aujourd'hui un modèle d'assurance-vieillesse unique couvrant le minimum vital.

Comment le principe des trois piliers a-t-il pu s'imposer et perdurer jusqu'à aujourd'hui? L'histoire aurait-elle pu prendre une autre tournure? Quels défis se posent aujourd'hui? À l'occasion de son 50^e anniversaire, la revue *Sécurité sociale CHSS* met en lumière ces questions dans ce numéro spécial. Tous les articles ont été mis en ligne en 2022. Vous trouverez également toutes les sources et références bibliographiques sur le site internet.

Avec ce tirage spécial, nous souhaitons que la CHSS refasse son apparition au format papier dans les bureaux, les bibliothèques et les boîtes aux lettres. N'hésitez pas à nous donner un retour sur cette édition imprimée (via le code QR ci-dessous).

Je vous souhaite une bonne lecture et je suis ravi de continuer à vous compter parmi nos abonnés, profitant de l'abonnement gratuit en ligne. 

Votre avis nous intéresse



03 Éditorial

CHSS Édition spéciale

Les 50 ans du système des trois piliers

- 6 « Il est urgent d'améliorer la situation des femmes dans le 2^e pilier »** Actuellement, la prévoyance professionnelle ne tient pas suffisamment compte du travail à temps partiel et des nouvelles formes de travail, estime le conseiller fédéral **Alain Berset** dans l'entretien.
- 8 « La rente AVS, et avec elle la rente AI, doivent donc rester des prestations de base ... »** Le 3 décembre 1972, le peuple et les cantons disent oui à l'inscription dans la Constitution fédérale du concept des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Également à une nette majorité, ils rejettent l'initiative du Parti du Travail (PdT) pour une retraite populaire qui demande que les pensions accordées soient égales à 60 % au moins du revenu annuel moyen des cinq années les plus favorables de la carrière professionnelle. **Suzanne Schär**, ancienne rédactrice en chef de « Sécurité sociale »
- 12 Les trois piliers suisses dans une perspective internationale** Pour comprendre la mise en place du système suisse des « trois piliers » de la prévoyance vieillesse, il faut revenir à l'enjeu fondamental auquel font face tous les pays industrialisés durant la deuxième moitié du 20^e siècle, à savoir comment financer et organiser l'extension des retraites de base. La réponse choisie en Suisse, à savoir l'affiliation obligatoire au « deuxième pilier » par le biais de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) de 1982, ne constitue qu'une des variantes possibles pour résoudre cet épineux problème. **Matthieu Leimgruber**, Université de Zurich
- 16 Les « trois piliers » comme modèle réformateur international** La métaphore des « trois piliers » est la marque de fabrique du système suisse de prévoyance vieillesse. Cette image, pas forcément neutre, s'est affirmée bien au-delà des frontières comme un symbole pour les milieux et lobbys favorables à l'extension des fonds de pension et de l'épargne retraite. **Matthieu Leimgruber**, Université de Zurich
- 20 Développer l'AVS ou augmenter l'âge de la retraite?** Quand on parle de la prévoyance vieillesse, la question du financement du 1^{er} pilier divise : tandis que Pierre-Yves Maillard, président de l'Union syndicale suisse, souhaite renforcer l'AVS, Valentin Vogt, président de l'Union patronale suisse, préconise des solutions « moins conventionnelles », comme indexer l'âge de départ à la retraite sur l'espérance de vie. **Débat entre Valentin Vogt et Pierre-Yves Maillard**
- 26 Les trois piliers sous la loupe** Qui touche une rente de vieillesse ? Qui cotise ? Alors que dans l'AVS, la quasi-totalité de la population est assurée dès l'âge de 20 ans, le 2^e et le 3^e pilier comptent nettement moins de cotisants. **Ann Barbara Bauer, OFAS**
- 30 Une approche économique du système des trois piliers** Le modèle suisse de prévoyance vieillesse a fait ses preuves. Mais les nouveaux modes de vie et les évolutions démographiques rendent son adaptation nécessaire. Une analyse économique en cinq thèses. **Brigitta Lengwiler et Bruno Parnisari, OFAS**



50

LE SYSTÈME DES TROIS PILIERS :
NOUVELLE VIDÉO EXPLICATIVE



« Il est urgent d'améliorer la situation des femmes dans le 2^e pilier »

Interview : Stefan Sonderegger

Actuellement, la prévoyance professionnelle ne tient pas suffisamment compte du travail à temps partiel et des nouvelles formes de travail, estime le conseiller fédéral Alain Berset.

CHSS : Monsieur le Conseiller fédéral, le principe des trois piliers a été inscrit dans la Constitution il y a 50 ans. Pourtant, seule une minorité de la population peut aujourd'hui compter sur les trois piliers de la prévoyance vieillesse. Ce système est-il un privilège réservé aux riches ?

Alain Berset : En fait, la métaphore des piliers est quelque peu trompeuse. Elle suggère que la prévoyance vieillesse repose de manière stable sur trois piliers de même hauteur. Or, nous savons que ce n'est pas une réalité pour tout le monde. Plus de 600 000 bénéficiaires de rentes n'ont pas de 2^e pilier, ce qui représente tout de même un quart des retraités.

Quelle image serait plus appropriée ?

Nous avons plutôt affaire à des blocs posés les uns sur les autres : l'AVS constitue le socle pour tous, la plupart des salariés disposent de la prévoyance professionnelle et ceux qui le peuvent cotisent au 3^e pilier facultatif.

Quel jugement portez-vous sur ce système 50 ans après son introduction ?

Le système fonctionne plutôt bien, car il est axé sur les besoins des différents groupes de population. Et il permet de bien répartir les risques de financement. Mais tout le monde n'en bénéficie pas de la même manière. De plus, l'évolution démographique et les faibles taux d'intérêt menacent un objectif important, à savoir le maintien de son niveau de vie habituel grâce au 1^{er} et au 2^e piliers.

La réforme AVS 21 est la première à aboutir après plus de 20 ans. Êtes-vous satisfait ?

Avec la réforme AVS 21 et la réforme fiscale RFFA il y a trois ans, nous avons assuré le financement de l'AVS pour les dix prochaines années. C'était l'objectif du Conseil fédéral, car l'AVS est l'assurance sociale la plus importante de notre pays,

« L'AVS est l'assurance sociale la plus importante de notre pays »

le symbole de la solidarité entre riches et pauvres, entre jeunes et vieux.

Le résultat a toutefois été serré.

En effet, et nous devons en tirer les leçons. Nous devons tout d'abord rester modestes, car pour tout projet de réforme, il faut trouver un compromis susceptible de réunir une majorité. Et surtout nous ne devons pas oublier qu'à la fin du mois, ce n'est pas que l'AVS mais bien le montant total de la rente qui compte.

Le oui à AVS 21 fait-il baisser la pression pour réformer la prévoyance professionnelle ?

Bien au contraire ! Lors de la campagne de votation, les deux camps ont souligné l'urgence d'améliorer la situation des femmes dans le 2^e pilier. Actuellement, la prévoyance professionnelle ne tient pas suffisamment compte du travail à temps partiel et des nouvelles formes de travail.

Les femmes ont des rentes beaucoup plus faibles dans le 2^e pilier. Comment comptez-vous combler cet écart des rentes entre les sexes ?

La réforme de la prévoyance professionnelle doit abaisser le seuil d'accès et la déduction de coordination. La balle est désormais dans le camp du Parlement. C'est sa responsabilité de trouver rapidement un compromis apte à rallier une majorité. Parallèlement, nous devons augmenter le taux d'activité des femmes. Cela suppose de développer l'accueil extrafamilial pour enfants, un point souligné par de nombreuses personnes lors de la campagne de votation.

Ces dernières années, on a beaucoup parlé du financement de la prévoyance vieillesse. N'a-t-on pas négligé son développement sur les questions de fond ?

La réforme AVS 21 apporte certaines améliorations sur le fond, même si cet aspect a été quelque peu occulté pendant la campagne de votation. Elle permet notamment de choisir de manière plus souple le moment de la retraite et de combler les lacunes de cotisations. De plus grandes avancées ont effectivement été réalisées dans d'autres champs de la politique sociale. En ce qui concerne l'AI, le Conseil fédéral et le Parlement ont mené à bien une réforme qui apporte de réelles améliorations pour les enfants, les jeunes et les assurés atteints dans leur santé psychique, notamment en renforçant leur accompagnement. Nous avons aussi adapté le régime des allocations pour perte de gain pour instaurer les congés de paternité, d'adoption et de prise en charge. ■



Photo: Gaëtan Bally

Alain Berset est conseiller fédéral et chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI).

« La rente AVS, et avec elle la rente AI, doivent donc rester des prestations de base ... »

Suzanne Schär, ancienne rédactrice en chef de « Sécurité sociale » (jusqu'à fin mars 2022)

Le 3 décembre 1972, le peuple et les cantons disent oui à l'inscription dans la Constitution fédérale du concept des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Également à une nette majorité, ils rejettent l'initiative du Parti du Travail (PdT) pour une retraite populaire qui demande que les pensions accordées soient égales à 60 % au moins du revenu annuel moyen des cinq années les plus favorables de la carrière professionnelle.

L'inscription dans la Constitution fédérale du concept des trois piliers début décembre 1972 est un point culminant des débats sociétaux et politiques sur la question de la rente vieillesse et de la couverture des besoins vitaux. De nombreux assurés estiment en effet que la rente ne garantit pas le minimum vital. Ce débat qui a débuté dans les années cinquante, peu après l'introduction de l'AVS, s'est intensifié au cours de la décennie suivante (Leimgruber 2008, 245 ; OFAS 2022).

Le 14 janvier 1970, la Chancellerie fédérale confirme que l'initiative populaire fédérale « pour une véritable retraite populaire » (FF 1970 I 50) a abouti. Cette initiative a été lancée par le Parti du Travail (PdT) suite à la 7^e révision de l'AVS,

qui, à vrai dire, n'a pas fait des mécontents uniquement dans les cercles de gauche. Parallèlement à l'initiative du PdT, le PS annonce également une initiative pour une retraite populaire qui sera lancée plus tard. Les deux initiatives demandent principalement une rente de vieillesse équivalente à 60 % du dernier revenu de chaque assuré. Avec le soutien du magazine Beobachter et des représentants des assurances et des caisses de pension, un comité bourgeois interpartis lance de son côté l'initiative populaire « Régime moderne de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité ». Au même moment, un nombre croissant de voix s'élève pour réclamer une 8^e révision de l'AVS (Leimgruber 2008, 187 ; APS 1969).

« TYPIQUEMENT SUISSE » L'idée d'une assurance sociale reposant sur trois piliers est discutée pour la première fois dans les années 1960 au sein des milieux économiques. Les représentants des caisses de pension et, en particulier, les assureurs-vie portent cette idée au cœur du débat politique. Ils y voient un instrument important pour maintenir l'équilibre entre l'AVS d'une part, et les caisses de pension et les assureurs-vie d'autre part, équilibre menacé par la retraite populaire (Leimgruber 2008, 1987).

La première mention officielle d'un projet de sécurité sociale reposant sur trois axes apparaît dans le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1963 sur la 6^e révision de l'AVS (FF 1963 II 497). Certes, cette publication ne nomme pas encore les trois piliers, mais le Conseil fédéral y évoque une forme de sécurité sociale « typiquement suisse » où la prévoyance personnelle serait complétée par la prévoyance professionnelle et l'assurance de base étatique (voir encadré 1).

Encadré 1 : Message du 16 septembre 1963 sur la 6^e révision de l'AVS

« Abstraction faite des obligations morales et familiales, on recourt généralement à trois moyens pour assurer notre population contre les conséquences économiques de la vieillesse, de la mort et de l'invalidité : la prévoyance personnelle (économies, assurance individuelle), l'assurance collective professionnelle (assurances-pension, de groupe et d'association), l'assurance sociale avec l'aide complémentaire. Cet aspect typiquement suisse des systèmes de prévoyance ne doit pas être modifié par la 6^e révision de l'AVS. Il faut, au contraire, développer l'assurance sociale de façon que ses prestations constituent aussi à l'avenir une base et un encouragement pour les deux autres systèmes de prévoyance. La rente AVS, et avec elle la rente AI, doivent donc rester des prestations de base, qui ne peuvent, à elles seules, couvrir les besoins de l'assuré dans les cas de vieillesse, d'invalidité ou de décès. » (FF 1963 II 500)

Ce n'est que dans les années qui suivent que l'idée de la répartition entre l'AVS et les caisses de pension évolue en un véritable concept. Le principe des trois piliers est non seulement soutenu par le milieu des assurances privées, les assureurs-vie et les partis bourgeois, mais également par de nombreux syndicats. Pour ses partisans, une assurance de base étatique complétée par une prévoyance privée forte constitue le contre-projet idéal à une retraite étatique renforcée, portant le nom de retraite populaire, et défendue surtout par l'extrême gauche et par l'aile gauche du PS (APS 1969 ; OFAS 2022).

DE L'IDÉE À LA DOCTRINE Dans son message de mars 1968 sur la 7^e révision de l'AVS – adopté par l'Assemblée fédérale comme contre-projet indirect à l'initiative populaire de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) « en faveur d'une amélioration de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité » (FF 1966 II 320) –, le Conseil fédéral érige l'idée des trois piliers au rang de stratégie globale (voir encadré 2)

Encadré 2 : Message du 4 mars 1968 sur la 7^e révision de l'AVS

« Lors de la 6^e révision de l'AVS, nous avons défini et arrêté une conception générale de la prévoyance selon laquelle la sécurité de notre population en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès, doit être garantie par les assurances sociales (AVS, AI, prestations complémentaires), les assurances collectives professionnelles (assurances-pension, assurances de groupes et assurances d'association) et la prévoyance personnelle (économies, assurances individuelles). Nous sommes d'avis, tout comme la commission fédérale de l'AVS/AI, que le principe des trois piliers devra continuer à servir de ligne directrice générale en ce qui concerne le développement de la sécurité sociale. [...] il faut conserver le caractère d'assurance de base de l'AVS et de l'AI, ce qui signifie qu'une nouvelle amélioration de ces assurances ne saurait entraîner une diminution des prestations des institutions de prévoyance professionnelle bien développées. Il faut de même continuer à assurer un minimum vital aux vieillards, aux survivants et aux invalides sans ressources ou dont le revenu est insuffisant. » (FF 1968 | 641)

Le principe est définitivement consacré dans le rapport du Conseil fédéral du 2 septembre 1970, en réponse au postulat de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 23 septembre 1968 (BO CN 1968 III 480):

« Selon ce principe, la population du pays doit être assurée contre les vicissitudes de l'existence de trois façons: par l'assurance sociale (1^{er} pilier), par l'assurance collective professionnelle (2^e pilier) et par les mesures de prévoyance individuelle (3^e pilier). » (FF 1970 II 571)

Pour la petite histoire, précisons que le Parlement s'appuie sur le rapport d'experts mené sous l'égide du mathématicien de l'OFAS Ernst Kaiser pour charger le Conseil fédéral d'inscrire le principe des trois piliers dans la Constitution.

CONTRE-PROJET À LA RETRAITE POPULAIRE En janvier 1971, lors d'une session extraordinaire, les deux Chambres transmettent deux motions allant dans le même sens qui demandent au Conseil fédéral d'intégrer le principe des

trois piliers dans l'art. 34^{quater} Cst. et d'élaborer une législation d'exécution correspondante. C'est la Commission fédérale AVS/AI qui rédige l'article constitutionnel. Celui-ci prévoit un 1^{er} pilier fonctionnant selon le système de répartition et couvrant les besoins vitaux. Le 2^e pilier fonctionne selon le système de capitalisation et doit permettre de maintenir le niveau de vie antérieur. Le 3^e pilier consiste en une prévoyance individuelle, notamment avec un encouragement à l'épargne-logement (APS 1971).

La proposition de la Commission AVS/AI est publiée presque telle quelle dans le message du 10 novembre (FF 1971 II 1627 ss.). Au même moment, le Conseil fédéral propose au Parlement la modification constitutionnelle comme contre-projet direct à l'initiative du PdT. Celle-ci demande essentiellement des rentes avec des limites maximales et minimales correspondant en moyenne à 60 % du revenu annuel des cinq meilleures années de la carrière professionnelle de l'assuré (FF 1970 I 50).

L'article constitutionnel proposé par le Conseil fédéral et accepté pratiquement sans changement par le Parlement pose, outre le principe fondamental, certains autres principes devenus depuis lors partie intégrante du système des trois piliers : en particulier, on introduit pour le 1^{er} pilier des limites maximales et minimales aux rentes, l'adaptation des rentes à l'évolution des prix et la couverture des besoins vitaux (bien que cette dernière soit assurée par les prestations complémentaires depuis 1966). Pour le 2^e pilier, le projet en fixe le caractère obligatoire et le principe du financement paritaire entre employés et employeurs, la moitié au moins incombant à ces derniers (BO CN 1972 I 324 ss., 336 ss., 260 ss., 288 ss.; BO CE 1972 III 286 ss.; APS 1972).

PLÉBISCITE DU PEUPLE ET DES CANTONS Le 3 décembre 1972, le peuple et les cantons rejettent massivement l'initiative « pour une véritable retraite populaire ». Aucun canton et seuls 15,6 % des votants approuvent le texte. Hormis du PdT, l'initiative n'a reçu le soutien que de quelques branches cantonales du PS et quelques partis indépendants. Le taux de participation, de presque 53 %, se place au-dessus de la moyenne (FF 1973 I 69; APS 1972).

Le peuple et les cantons se prononcent de façon tout aussi claire en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale proposant d'ancrer le concept des trois piliers dans la Constitu-

tion (art. 34^{quater} Cst. 1874) (RO 1973 429). L'art. 34^{quater}, al. 1, Cst. stipule : « La Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance suffisante pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Cette prévoyance résulte d'une assurance fédérale, de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle ». La répartition, selon ce principe, des rôles entre la Confédération, les cantons, les employeurs et les employés y est aussi précisée dans les alinéas suivants.

MISE EN ŒUVRE AU RALENTI Bien que le principe des trois piliers, avec le 2^e pilier obligatoire, soit inscrit dans la Constitution dès 1972 et que le Conseil fédéral ait publié, le 19 décembre 1975, un projet de loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (APS 1976 ; FF 1976 I 117 ss.), il faudra attendre encore une dizaine d'années pour que la LPP entre en vigueur, le 1^{er} janvier 1985 (FF 1982 II 405). L'adoption du projet est retardée par la crise économique de 1974 à 1977 et le lobbying des acteurs de la prévoyance privée, qui font tout ce qui est en leur pouvoir pour limiter au minimum la réglementation étatique de la prévoyance professionnelle. D'ailleurs, les acteurs politiques ont des conceptions à ce point divergentes que le Conseil fédéral doit soumettre le projet à consultation par deux fois (APS 1974).

Au Parlement, les débats sur les aspects de la loi – du système de couverture à la sécurité des placements en passant par la base de calcul des prestations (primauté des prestations ou primauté des cotisations) – sont tellement vifs que les partis n'hésitent pas à faire appel à des experts externes pour affûter leurs arguments (APS 1979). De ce fait, la loi introduite en 1982 ne donne finalement qu'un cadre légal minimal (OFAS 2022). L'art. 82 LPP (art. 78 P-LPP 1874) pose également la base légale du troisième pilier, alors que l'ordonnance sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance (OPP 3) en précise les détails. Même aux yeux de ses partisans, le résultat final n'a que peu en commun avec les promesses initiales faites lors du vote du 3 décembre 1972 pour convaincre du bien-fondé du système des trois piliers (APS 1981).

« Les syndicats, comme les partis progressistes, se sont montrés déçus par les choix du Conseil national. Ils ont relevé l'étiollement de la solidarité dans le nouveau système et se sont offusqués devant le peu de considération relative aux promesses faites lors de l'accepta-

tion de l'article constitutionnel. Sur ce point, toutes les parties sont tombées d'accord. Certaines voix patronales ont en effet reconnu que la formulation de l'article 34^{quater} avait éveillé des espoirs excessifs. »

Malgré tout, le principe des trois piliers est, depuis son inscription constitutionnelle en 1972, resté le fondement de la prévoyance vieillesse suisse. Certes, chacun des trois piliers a fait l'objet de plusieurs révisions, tout particulièrement le 1^{er} pilier, et les chances d'aboutir de ces révisions se sont réduites comme peau de chagrin ces dernières années. Mais les partisans du modèle des trois piliers ont réussi à en faire le principe de base de la sécurité sociale et à empêcher jusqu'ici la réalisation du modèle d'une assurance vieillesse unique couvrant le minimum vital (Leimgruber 2008, 50). ■

Lire l'article en ligne

(avec références bibliographiques)



Suzanne Schär

Lic. phil. hist., ancienne rédactrice en chef de « Sécurité sociale » (jusqu'à fin mars 2022)

Les trois piliers suisses dans une perspective internationale

Matthieu Leimgruber, Professeur d'histoire générale des 19^e et 20^e siècles, Université de Zurich

Pour comprendre la mise en place du système suisse des « trois piliers » de la prévoyance vieillesse, il faut revenir à l'enjeu fondamental auquel font face tous les pays industrialisés durant la deuxième moitié du 20^e siècle, à savoir comment financer et organiser l'extension des retraites de base. La réponse choisie en Suisse, à savoir l'affiliation obligatoire au « deuxième pilier » par le biais de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) de 1982, ne constitue qu'une des variantes possibles pour résoudre cet épineux problème.

Au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, la plupart des pays occidentaux disposent d'une assurance vieillesse offrant des prestations minimales – soit environ 10 à 15 % d'un salaire moyen. Du régime général de la Sécurité Sociale française, à l'OASDI (Old Age, Survivors and Disability Insurance) étasunien fondée en 1935 durant le New Deal, ces prestations sont financées par des cotisations prélevées sur les salaires auxquelles s'ajoutent des contributions publiques. En 1947, l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS) suisse adopte elle aussi ce modèle standard du financement par la réparti-

tion des charges (ci-après système de répartition). Ce système de financement, élaboré de manière parallèle dans plusieurs contextes nationaux et standardisé dès l'Entre-deux-guerres au sein du Bureau international du travail, permet notamment le paiement immédiat de prestations à la génération d'entrée dans l'assurance. À peine mis en place, ce socle minimal, acquis de haute lutte après des années de débats et de controverses politiques, fait l'objet de premières révisions.

VERS UN VÉRITABLE SALAIRE DIFFÉRÉ En effet, au plus tard au milieu des années 1950, le contexte socio-économique s'annonce diamétralement différent de celui qui avait caractérisé la phase de fondation des retraites durant la première moitié du 20^e siècle. Après des décennies marquées par des crises économiques à répétition ainsi que deux guerres mondiales, le retour d'une croissance économique soutenue et durable ouvre de nouvelles perspectives pour le développement de la prévoyance vieillesse. En Suisse, comme dans les autres pays industrialisés, la question qui se pose désormais est celle de comment étendre l'assurance de base afin de mettre en place un véritable salaire différé. En d'autres termes, il s'agit de passer d'une assistance minimale à des prestations permettant aux personnes retraitées de maintenir leur niveau de vie antérieur. De plus, il ne s'agit pas seulement d'augmenter le montant brut des rentes, mais aussi de

les adapter à l'évolution du coût de la vie, notamment par le biais d'une indexation régulière.

Cette extension du socle minimal des prestations vieillesse passe par la mise en place d'un deuxième étage de l'assurance vieillesse. Les formes diverses prises par ce deuxième étage au niveau international révèlent des variations fondamentales tant au niveau des méthodes de financement que de la division des tâches entre l'État et les institutions de prévoyance développées par les employeurs ou les assureurs-vie. Ces variations découlent notamment des réponses contrastées qui sont données aux questions suivantes : au niveau du financement, peut-on se baser uniquement sur le développement du système de répartition des charges ou bien est-il nécessaire de s'appuyer sur un financement par capitalisation, c'est-à-dire alimenté par le résultat du placement de réserves financières ? Au niveau institutionnel, quel



Photo : Keystone-France/Gamma-Keystone via Getty Images

Manifestation pour des rentes plus élevées, Londres 1957.

sera le degré de coordination ou d'autonomie entre l'assurance vieillesse de base et les institutions de prévoyance des employeurs ?

L'EXTENSION DE LA RÉPARTITION Afin de financer le deuxième étage des retraites, une première option consiste à développer le champ d'action de la répartition. En France, exemple emblématique de cette variante, les retraites du « régime général » de la Sécurité Sociale introduites en 1945 sont complétées par les « régimes spéciaux » couvrant fonctionnaires et salariés du secteur public, ainsi que par les caisses de retraite des cadres et des employés du secteur privé. Entre 1947 et 1961, ces caisses sont progressivement rassemblées dans le système AGIRC-ARRCO (Association générale des institutions de retraite des cadres-Association des régimes de retraite complémentaire des salariés), dont le financement est assuré par le principe de la répartition des charges. Au plus tard au début des années 1970, l'ensemble des salariés y est intégré. Cette intégration des deux étages du système de prévoyance vieillesse par le biais de la répartition – configuration que l'on retrouve aussi en Italie, en Allemagne ou en Autriche – est caractéristique de pays dans lesquels les institutions de prévoyance des employeurs jouent historiquement un rôle secondaire ou ont été fragilisées par les guerres et les crises de la première moitié du 20^e siècle.

Ce chemin de développement est aux antipodes de la configuration helvétique, caractérisée encore aujourd'hui par la présence, aux côtés de l'AVS, de très nombreuses institutions de prévoyance gérées par les employeurs ou par des compagnies d'assurance-vie. Financées par capitalisation, ces caisses de pension forment le cœur du « deuxième pilier » qui a été consolidé par la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) de 1982. Pour comprendre la spécificité de ce système, il nous faut donc nous pencher sur d'autres systèmes de prévoyance que ceux développés par les voisins immédiats de la Suisse.

UN SYSTÈME « À L'ANGLO-SAXONNE » ? Jusque dans les années soixante, le profil du système de prévoyance vieillesse suisse fait écho à la situation qui prévaut en Grande Bretagne ou aux États-Unis. Dans ces deux pays, le principe de la répartition ne s'étend pas (ou très peu) au-delà d'un socle de prestations minimales versées par l'assurance vieillesse

étatique. Et contrairement au cas français mentionné ci-dessus, les institutions de prévoyance financées par capitalisation maintiennent leur autonomie par rapport au régime de base assuré par l'État. Du fait de leur caractère volontaire, ces institutions de prévoyance – que l'on retrouve surtout dans les grandes entreprises du secteur privé et les administrations publiques – ne couvrent toutefois qu'une minorité de l'ensemble des personnes salariées.

Si la décentralisation des institutions de prévoyance des employeurs, leur caractère volontaire et le financement par capitalisation constituent autant de similitudes entre le cas suisse et ses homologues britanniques et étasuniens, leurs trajectoires respectives divergent autour de 1970. Revenir sur ces bifurcations permet de mieux saisir les dynamiques à l'œuvre en Suisse.

En Grande-Bretagne, un deuxième étage des retraites par répartition – connu sous l'acronyme SERPS (State Earnings-Related Pension Scheme) – est introduit par un gouvernement travailliste en 1971, après plus d'une décennie de débats acharnés sur l'avenir du système de retraite. Cette réforme visant à pallier l'extension insuffisante des caisses de pension est toutefois immédiatement battue en brèche. Dès son retour au pouvoir, le parti conservateur lance plusieurs réformes visant à concurrencer le programme SERPS et à étendre le domaine de la capitalisation, notamment par le biais de comptes individuels d'épargne retraite. Cette surenchère de réformes antagonistes contribuera finalement à l'émiettement et à la fragilisation du système de prévoyance vieillesse britannique.

Ce chemin n'est pas celui qui a été suivi en Suisse. En 1972, juste après la mise en place du système SERPS en Grande-Bretagne, le succès aux urnes de la « doctrine des trois piliers », projet élaboré de longue date par la droite politique et le lobby de la prévoyance privée, réaffirme clairement le rôle de la capitalisation et des institutions de prévoyance privées. Cette victoire de la « doctrine des trois piliers », qui sera consolidée en 1982 par l'adoption de la LPP, fait d'ailleurs explicitement barrage à l'idée d'une extension du financement par la répartition des charges, principe qui était au cœur du projet alternatif des « retraites populaires » porté à l'époque par une partie de la gauche. Cette définition explicite – ancrée à la fois dans la Constitution et dans une loi – des tâches respectives dévolues à l'AVS et aux caisses de

pension constitue une des spécificités majeures de la configuration suisse au niveau international.

La spécificité du système suisse des trois piliers, concrétisé par le biais de la LPP, peut être aussi contrastée avec le maintien du caractère volontaire de l'affiliation aux caisses de pension des employeurs encore en vigueur aujourd'hui aux États-Unis. En l'absence d'une remise en cause directe des caisses de pension par une alternative basée sur la répartition, l'idée d'une affiliation obligatoire aux institutions de prévoyance est toujours demeurée aux États-Unis à un stade embryonnaire. Les débats sur l'avenir des retraites ne débouchent par conséquent que sur l'adoption en 1974 de mesures disparates visant à améliorer la surveillance des caisses de pension et l'utilisation de leurs réserves (ERISA, Employment Retirement Income Security Act). Dans les décennies suivantes, le nombre de personnes affiliées aux caisses de pension étasuniennes plafonne (à environ 50% des personnes salariées). Et comme en Grande-Bretagne, c'est finalement la solution des comptes individuels d'épargne retraite qui s'impose afin de compléter les prestations de l'OASDI.

LA VICTOIRE DE LA CAPITALISATION Les différents exemples présentés dans cet article confirment que la trajectoire ayant abouti au système dit des « trois piliers » ne constitue pas un cas isolé voire exemplaire. Au contraire, ce système composite et complexe a émergé, comme dans de nombreux autres pays, suite aux controverses intenses sur les modèles de financement des retraites et leur architecture institutionnelle qui ont marqué la deuxième moitié du 20^e siècle. Cette « solution suisse » a favorisé la capitalisation au détriment de l'extension du système de répartition et, suivant des logiques de marché, consolidé le rôle d'institutions privées au cœur des politiques sociales. ■

Lire l'article en ligne

(avec références bibliographiques)



Matthieu Leimgruber

Professeur d'histoire générale
des 19^e et 20^e siècles, Université de Zurich

Les « trois piliers » comme modèle réformateur international

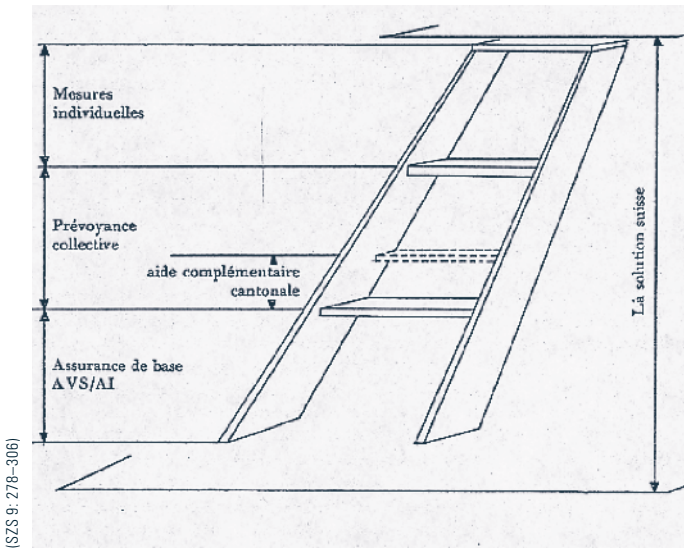
Matthieu Leimgruber, Professeur d'histoire générale des 19^e et 20^e siècles, Université de Zurich

La métaphore des « trois piliers » est la marque de fabrique du système suisse de prévoyance vieillesse. Cette image, pas forcément neutre, s'est affirmée bien au-delà des frontières comme un symbole pour les milieux et lobbys favorables à l'extension des fonds de pension et de l'épargne retraite.

Au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, le principe des trois piliers de la prévoyance vieillesse constitue la variante suisse d'un débat international portant sur le développement des retraites (voir Les trois piliers suisses dans une perspective internationale, p. 12). Caractérisée notamment par l'extension des retraites financées par capitalisation, cette variante suisse a permis la consolidation du rôle des caisses de pension dans un domaine clé de la sécurité sociale. La présente contribution revient sur la diffusion internationale de la doctrine des piliers et montre comment cette « marque » suisse élaborée durant les années 1960-1970 est devenue, à la fin du 20^e siècle, une métaphore « générique » largement utilisée au niveau international (Leimgruber 2012).

DE L'ESCABEAU AUX PILIERS DE LA PRÉVOYANCE VIEILLESSE L'utilisation de métaphores afin de décrire les différents composants d'un système de prévoyance vieillesse n'est pas propre à la Suisse. Dès les années 1950, l'image d'un « tabouret à trois pieds » (three-legged stool) est ainsi utilisée par des assureurs vie étasuniens pour décrire l'interaction entre assurance de base (Social Security), caisses de pension d'entreprise et épargne retraite individuelle.

En Suisse, la première représentation connue de ladite « solution suisse », en 1965, prend la forme d'un ... escabeau (cf. Ill. 1). En mobilisant cette image, l'actuaire vaudois Marc Haldy tient surtout à souligner, comme ses homologues étasuniens, que l'Assurance vieillesse et survivants (AVS), ainsi



(SZS 9: 278-306)

III. 1: Marc Haldy (1965): Divers aspects de la solution suisse de prévoyance vieillesse, invalidité et survivants.

que d'éventuelles prestations complémentaires, ne constituent qu'un marchepied pour les retraites complémentaires développées par les employeurs, les assureurs vie et autres institutions financières. L'image utilisée n'est donc pas seulement descriptive, mais a également une dimension normative

qui correspond aux préférences des partisans de la doctrine des trois piliers: il s'agit alors de faire passer le message politique du nécessaire développement d'un marché de la prévoyance, solution considérée comme un rempart permettant de contrer toute sur-expansion de l'AVS.

La métaphore du pilier, qui s'impose durant la votation de 1972 contre l'alternative de gauche des « pensions populaires », renforce cette doctrine en mettant en scène une égalité symbolique entre les trois composants des retraites (Ill. 2). Après avoir contribué au succès politique contre l'extension des retraites par répartition, la métaphore des piliers devient vers 1980 un argument publicitaire. Assureurs vie et banques utilisent ainsi de manière routinière la symbolique des piliers pour vendre leurs produits (Ill. 3 et 4) permettant aux employeurs de se préparer à l'entrée en vigueur de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) en 1985.

Au début du 21^e siècle, la solution suisse est même représentée comme un véritable « temple de la prévoyance » (Ill. 5) par le Crédit Suisse. Figure aboutie d'une pédagogie explicative, politique et publicitaire orchestrée par des intérêts privés, la métaphore ternaire devient ainsi une sorte de symbole sacré.



(Swiss Poster Collection: Bibliothèque nationale suisse).

III. 2: Votation en 1972.



III. 3 et 4: La Sécurité sociale en question: retour aux sources – la solidarité helvétique – entre le bien et le mieux: des idées réalistes – nouvelle croissance des comportements sociaux (XXI^e Assemblée générale de l'AISS; Genève, 3-13 octobre).



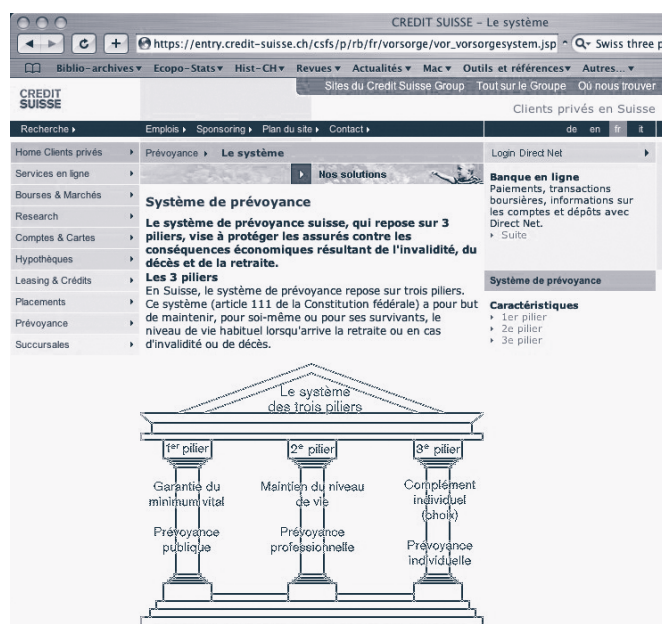
(Genève: International Social Security Association (ISSA) 1983)

Si la dimension normative de ce « temple de la prévoyance » reste parfois euphémisée, un dessin illustrant un article de « The Economist » consacré en 2003 à « l'effritement des piliers de la prévoyance vieillesse » annonce clairement la couleur (Ill. 6). Saluant la publication d'une directive de la Commission européenne introduisant le langage des « piliers » dans la réglementation des caisses de pension, l'hebdomadaire libéral de la City de Londres appelle les gouvernements à « réduire les promesses des retraites étatiques » – soi-disant en « voie d'effondrement » – et à encourager au contraire, si nécessaire « par des mesures obligatoires » la prévoyance individuelle. La direction et l'horizon réformateurs ne font ici aucun doute : c'est la capitalisation, assumée par des acteurs privés, qui est appelée à la rescousse. D'où vient cette doxa réformatrice, que l'on retrouve non seulement au niveau médiatique et politique, mais aussi parmi les chercheuses et chercheurs en politiques sociales comparées ?

LES PREMIÈRES INCURSIONS DE LA SOLUTION SUISSE À L'INTERNATIONAL

Protagonistes clés de l'élaboration de la doctrine de trois piliers, actuaires et assureurs vie sont les principaux vecteurs de la diffusion de cette dernière à l'international. En effet, si les publications de l'Association Internationale pour la Sécurité Sociale (AISS) utilisent encore durant les années 1970 une variété de termes tels que « étages », « secteurs » ou encore « niveaux d'une pyramide » pour décrire les systèmes de retraite, les assureurs européens intéressés au marché de la prévoyance vieillesse utilisent dès cette période les « piliers » de la solution suisse pour prescrire des mesures visant, comme en Suisse, à développer la capitalisation. Cette première étape de diffusion, par le biais de publications spécialisées, de contacts directs entre actuaires suisses et leurs homologues européens, ou d'associations patronales internationales du secteur de l'assurance, ne concerne encore qu'un milieu restreint. Dans ces milieux, la dimension normative de la doctrine des trois piliers, et notamment sa dimension anti-répartition et pro-capitalisation ne fait pas débat.

Mais c'est durant les années 1980-1990, au moment où les critiques libérales et conservatrices contre la « crise de l'État social » gagnent en puissance, que la doctrine va connaître sa consécration internationale. C'est également durant cette période que la métaphore des piliers devient une marque « générique » et détachée du contexte suisse.



Ill. 5: Site web de Credit Suisse, décembre 2004.

(Credit Suisse, décembre 2004)

En effet, bien que le système de prévoyance helvétique soit souvent désigné comme un modèle par les acteurs du marché de la prévoyance, c'est moins le contenu réel des réformes menées en Suisse (deuxième pilier obligatoire et encouragement de l'épargne retraite individuelle) que l'esprit de ces réformes (c'est-à-dire l'encouragement de la capitalisation, sous toutes ses formes) qui est au centre de ce processus de diffusion transnational.

LES TROIS PILIERS DE LA SAGESSE ? La diffusion et naturalisation de la doctrine des trois piliers doit beaucoup à l'action de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI). Dès les années 1980, ces organisations internationales critiquent frontalement le « poids » des dépenses sociales dans les budgets publics et le niveau élevé des contributions sociales sur les salaires. En se donnant pour but de freiner, voire faire baisser, les coûts de la Sécurité Sociale, cette critique « économiciste » fait partie d'un mouvement plus large de remise en cause du poids de l'État par le biais de mesures d'austérité, de privatisation et de dérégulation. Dans le domaine de la prévoyance vieillesse, la critique des systèmes de financement par réparti-

The Economist: 27 septembre 2003



III. 6: « State pensions in Europe. The crumbling pillars of old age. »

tion contraste ainsi avec la mise en avant systématique de solutions basées sur la capitalisation. Cette dernière est alors considérée comme plus efficiente (puisqu'elle dépend des logiques du marché), bénéfique pour l'investissement (les fonds de pension alimentant les marchés financiers) et moins soumise au vieillissement démographique.

Dans le cadre de cette campagne transnationale pour la privatisation et la marchandisation des retraites, la doctrine suisse des trois piliers est régulièrement mentionnée comme un exemple à suivre. L'OCDE souligne ainsi en 1988 que la réforme « délibérée » adoptée en Suisse, à savoir l'affiliation obligatoire au 2^e pilier, constitue un signal fort en faveur de la capitalisation des retraites. Dans une étude de 1993 de la Banque mondiale, intitulée « Swiss Chilandore » pour Suisse, Chili et Singapour, le cas suisse est aussi positivement connoté par rapport à d'autres modèles réformateurs plus controversés. Si le cas chilien de privatisation de la Sécurité Sociale est considéré dans ce document comme « idéal », le fait que cette dernière ait été imposée par un régime militaire dictatorial suscite trop de réactions de rejet. Quant à l'épargne retraite obligatoire imposée par le gouvernement singapourien, il s'agit certes d'une bonne idée mais qui laisse trop peu de places aux acteurs privés. Par contraste, la campagne en faveur de la capitalisation en Suisse, et notamment sa victoire acquise par des voies démocratiques, suscite l'admiration des économistes de la Banque mondiale.

La métaphore des piliers de la retraite occupe ainsi une place centrale dans les recommandations du rapport « Averting the old age crisis » (Comment éviter la crise du vieillissement) publié par la Banque mondiale en 1994. Dans ce rapport influent, considéré dans de nombreuses études comme une étape clé de la campagne pour promouvoir la financiarisation des retraites, le cas suisse n'est pas nommé, mais la doctrine des trois piliers est clairement désignée comme un horizon réformateur désirable. C'est à partir de ce moment que la « pilarisation » des retraites, métaphore à forte charge normative, s'impose définitivement dans des cercles plus larges, notamment dans la presse ou encore dans les études scientifiques. Ironiquement, de nombreux commentateurs attribuent la paternité de cette injonction réformatrice à la Banque mondiale, alors que cette organisation internationale ne fait que synthétiser et généraliser une doctrine dont l'origine est bien helvétique.

Dans ce contexte, le dessin de presse mentionné en introduction (Ill. 5) constitue bien un concentré des dynamiques analysées dans cette contribution. Le langage des piliers est utilisé à la fois pour décrire la nature composite des systèmes de prévoyance vieillesse et prescrire la direction à suivre, à savoir l'individualisation et la capitalisation de l'épargne retraite. Cette métaphore exploite la charge normative de la doctrine des trois piliers tout en la présentant comme un développement naturel, voire inéluctable. Issue de luttes acharnées sur l'avenir des retraites durant les années 1960, la « marque de fabrique » de la solution suisse joue bien, un demi-siècle plus tard, le rôle d'un générique au niveau international. ■

Lire l'article en ligne

(avec références bibliographiques)



Matthieu Leimgruber

Professeur d'histoire générale
des 19^e et 20^e siècles, Université de Zurich

Développer l'AVS ou augmenter l'âge de la retraite ?

Débat entre Valentin Vogt et Pierre-Yves Maillard

Quand on parle de la prévoyance vieillesse, la question du financement du 1^{er} pilier divise : tandis que Pierre-Yves Maillard, président de l'Union syndicale suisse, souhaite renforcer l'AVS, Valentin Vogt, président de l'Union patronale suisse, préconise des solutions « moins conventionnelles », comme indexer l'âge de départ à la retraite sur l'espérance de vie.

CHSS: La Suisse a introduit le système des trois piliers il y a 50 ans. Était-ce une bonne chose ?

Valentin Vogt: Oui, la décision prise à l'époque par le peuple et les cantons était historique. Ce système a pour avantage majeur de répartir les risques sur chacun des trois piliers : si le 1^{er} est très sensible à l'évolution démographique et le 2^e, aux fluctuations des rendements financiers, le 3^e laisse une certaine marge de manœuvre aux individus.

Pierre-Yves Maillard: Contrairement aux prévisions de l'Office fédéral des assurances sociales, le 1^{er} pilier s'est avéré très stable au cours des 70 dernières années. Mais nos membres apprécient également le 2^e pilier, qui leur permet aussi de toucher leur prévoyance sous forme de capital ; le 3^e pilier ne concerne quant à lui qu'une minorité. Le système a toute-

fois vacillé durant la décennie passée : la baisse des taux de conversion dans la prévoyance professionnelle fait diminuer le niveau des rentes.

Vogt: Pour moi, le 3^e pilier ne se limite pas au pilier 3a, j'y inclus aussi toutes les épargnes privées. Un système à trois piliers a également un sens d'un point de vue physique : un siège ne tient pas debout dès lors qu'il a moins de trois pieds. En outre, les personnes qui disposent d'un 1^{er} et d'un 2^e pilier risquent moins d'être concernées par la pauvreté que celles qui dépendent uniquement de l'AVS.

CHSS: Pourtant, la pression sur les rentes s'est accrue, comme le dit Pierre-Yves Maillard: l'AVS couvre une part toujours moins importante du dernier revenu, et les taux de conversion diminuent dans la prévoyance professionnelle.

Vogt: La population vieillit, il est donc tout naturel que les prestations soient sous pression. Tous les dix ans, nous offrons aux bénéficiaires de rente une année de temps libre supplémentaire, pour le dire assez grossièrement. D'autres réformes sont donc inévitables. Sociopolitiquement parlant, nous avons trois possibilités : diminuer le montant des rentes, repousser l'âge de départ à la retraite ou augmenter les cotisations sociales. Pour moi, il est hors de question de diminuer le montant des rentes. Restent donc les deux autres options ; je pense que le plus judicieux serait de combiner ces deux mesures.

Maillard: Repousser l'âge de la retraite n'est pas envisageable. Du côté des travailleuses et travailleurs, adapter le niveau des cotisations salariales serait le moins douloureux. En mai 2019, les deux tiers de la population ont d'ailleurs approuvé le relèvement du taux de cotisation AVS de 0,3 point (loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS [RFFA], NDLR), ce qui confirme que cette mesure est largement acceptée. Durant des décennies, les partenaires sociaux

« Nous avons construit un système qui donne trop de pouvoir aux spécialistes de la prévoyance »

Pierre-Yves Maillard

À 54 ans, Pierre-Yves Maillard préside l'Union syndicale suisse. Il est également conseiller national (PS/VD) depuis 2019 ; auparavant, cet enseignant de formation fut conseiller d'État du canton de Vaud quinze années durant.



Photo : Marcel Giebisch/OFAS

« Beaucoup de personnes actives sont encore en forme à 65 ans et aimeraient continuer à travailler à un taux plus réduit »

Valentin Vogt

Valentin Vogt, économiste de 62 ans, est à la tête de l'Union patronale suisse depuis 2011. Il a auparavant été président du conseil d'administration et directeur de l'entreprise Burckhardt Compression à Winterthur. Il réside dans l'Oberland zurichois.

ont augmenté progressivement le taux de cotisation à l'AVS afin de financer cette dernière. Pourquoi l'Union patronale suisse ne veut-elle soudainement plus de ce mécanisme, qui pourtant fonctionne ?

Vogt: Il me semble intéressant de souligner qu'en Suisse, les syndicats veulent accroître le prix du facteur travail. Nos salaires élevés nous mettent déjà considérablement sous pression à l'international.

Maillard: Le relèvement de 0,3 point du taux de cotisation à l'AVS n'a pas eu d'effet sur le marché de l'emploi : le taux de chômage n'a jamais été aussi bas en Suisse. Mais nous pouvons aussi discuter de l'impôt sur la fortune, si vous le préférez.

Vogt: Le niveau du taux de chômage est dû à d'autres facteurs, notamment les effets de rattrapage qui ont suivi la pandémie de COVID-19. S'ajoute à cela la pénurie de main-d'œuvre : de plus en plus de personnes travaillent à temps partiel alors que la génération du baby boom part à la retraite. Si nous continuons comme cela, nous aurons du mal à maintenir



Photo : Marcel Gebisch/DFAS

notre niveau de vie. Dans le même temps, beaucoup d'entreprises suisses multiplient les créations de postes à l'étranger, ce qui devrait nous faire réfléchir. Nous nous opposons donc à une stratégie qui se concentre uniquement sur le financement de l'assurance.

Maillard : Si l'idée de toucher aux cotisations salariales est aussi douloureuse que cela, il me semble que c'est alors dans le 2^e pilier que nous pourrions faire le plus d'économies. Chaque année en effet, à travers nos salaires, nous versons 25 milliards de francs de plus à la prévoyance professionnelle qu'elle ne nous en reverse sous la forme de rentes et de retraits en capital. Il est temps, une quarantaine d'années après sa naissance, de porter un regard critique sur le 2^e pilier. Bien sûr, on ne peut pas comparer le principe du financement par capitalisation de la prévoyance professionnelle avec le système par répartition de l'AVS. Je crois pourtant que le 2^e pilier est surfinancé.

Vogt : Le système des trois piliers fonctionne globalement bien, mais a tout de même besoin de quelques ajustements : les personnes qui travaillent à temps partiel, et notamment beaucoup de femmes, sont aujourd'hui défavorisées. J'ai du mal à bien comprendre les critiques à l'encontre du 2^e pilier : les syndicats sont représentés de manière paritaire au sein des conseils de fondation des caisses de pension et prennent part aux décisions de placement.

Maillard : Je n'adresse pas de reproche aux caisses de pension, je me demande seulement si nous ne mettons pas trop d'argent dans le 2^e pilier. Les caisses de pension gèrent une fortune d'un billion de francs. Elles doivent investir ces fonds suivant des règles strictes, ce qui réduit la marge de manœuvre des partenaires sociaux. Nous avons construit un système qui donne trop de pouvoir aux spécialistes de la prévoyance. Le rapport entre cotisations salariales et prestations ne me semble plus équilibré. Il faudrait procéder à une analyse de fond pour savoir s'il serait possible de prendre davantage de risques.

Vogt : Je n'ai rien contre ; toutefois, c'est grâce aux règles strictes que les caisses de pension n'ont pas vécu de grosse faillite depuis 1984.

CHSS : Les Jeunes libéraux-radicaux souhaitent repousser l'âge de la retraite grâce à une initiative populaire. Cela va-t-il dans vos sens, Monsieur Vogt ?

Vogt : Cette initiative est une bonne occasion pour discuter concrètement du recul de l'âge de départ à la retraite sans pour autant préjuger des résultats. Car la population vieillit, c'est un fait.

Maillard : La pression mise sur les épaules des travailleuses et des travailleurs a augmenté, de moins en moins souhaitent travailler plus longtemps de leur plein gré. Cela transparait, par exemple, dans le secteur du bâtiment, où nombre de personnes expérimentées démissionnent, car elles sont trop épuisées pour continuer. Malgré la convention collective favorable de ce secteur, qui garantit un départ à la retraite à 60 ans, la pression au travail augmente.

Vogt : Je vois les choses différemment : beaucoup de personnes actives sont encore en forme à 65 ans et aimeraient continuer à travailler à un taux plus réduit. En tant qu'employeurs, on nous demande donc de proposer des modèles de travail flexibles, permettant par exemple de réduire progressivement son taux d'occupation à partir de l'âge de 58 ans et de travailler au-delà de l'âge de référence. Chez Burckhardt Compression, dont j'ai présidé le conseil d'administration, nous avons eu le cas d'un ingénieur logiciel de 84 ans qui venait au bureau quelques heures chaque semaine. Nous devons nous défaire de l'idée que le travail s'arrête à l'âge de 65 ans.

Maillard : Pour cela, il n'est pas nécessaire de repousser l'âge de la retraite : il est déjà possible de prolonger sa période d'activité. Les personnes qui souhaitent travailler plus longtemps doivent pouvoir le faire, mais nous ne pouvons pas pénaliser celles qui veulent partir à la retraite au moment prévu. Soyons honnêtes : ce sont les entreprises qui donnent la cadence sur le marché de l'emploi, et les personnes de plus de 60 ans sont souvent en position de faiblesse.

Vogt : Je ne vois pas les choses ainsi : les entreprises dont je fais partie du conseil d'administration essaient de prendre en compte les besoins de leur personnel. Ne l'oublions pas : nous manquons de main-d'œuvre spécialisée. Les employeurs qui ne traitent pas correctement leur personnel disparaîtront tôt ou tard du marché, et c'est très bien.

Maillard : Ce ne sont pas les conseils d'administration qui posent des difficultés, mais plutôt des petits chefs, qui interdisent par exemple les temps partiels. Lorsque la maladie ou l'épuisement ne prend pas le dessus, tout le monde a effectivement plaisir à exercer son métier, même en vieillissant. C'est pour cela qu'il faut améliorer les conditions de travail.

« Repousser l'âge de la retraite n'est pour nous pas une option »

Pierre-Yves Maillard

Vogt: Des personnes à la retraite nous disent tout de même avoir suffisamment travaillé et souhaiter passer plus de temps avec leurs petits-enfants ou s'investir dans autre chose.

Maillard: Pour pouvoir dire cela, il faut en avoir les moyens. Seules les personnes qui gagnent suffisamment bien leur vie peuvent se permettre de partir à la retraite plus tôt que prévu. Les autres n'ont pas le choix, dépendent de l'AVS et doivent donc travailler jusqu'à 65 ans ; c'est le cas pour beaucoup de femmes. Repousser l'âge de la retraite n'est donc pour nous pas une option et aura du mal à gagner la bataille des urnes.

Vogt: Je n'en suis pas si sûr, mais nous finirons peut-être par trouver un terrain d'entente. Nous n'avons aucun intérêt à rester campés sur nos positions.

CHSS: Qu'est-ce que vous proposeriez ?

Vogt: On pourrait par exemple faire dépendre l'âge de départ à la retraite du nombre d'années travaillées ou de l'espérance de vie. Le système actuel est bien trop rigide, nous devons réfléchir à des solutions moins conventionnelles.

Maillard: Si nos prédécesseurs avaient introduit de tels mécanismes dans les années 1970, aujourd'hui, on ne pourrait prendre sa retraite qu'à l'âge de 71 ans, ce qui n'aurait absolument aucun sens. L'histoire de l'AVS est l'histoire d'une réussite : instaurée après la Seconde Guerre mondiale, elle a permis de renforcer le pouvoir d'achat et de donner un nouvel élan à l'économie, ce qui a profité notamment aux secteurs de la restauration et du tourisme. Mais aujourd'hui, le renchérissement fort et la hausse des primes d'assurance-maladie grignotent peu à peu le pouvoir d'achat.

Vogt: La hausse des coûts de la santé est effectivement un problème de taille. Elle est due à la demande de prestations sans cesse croissante. Nous devons réformer la loi sur l'assurance-maladie dans sa totalité en ciblant les causes des dysfonctionnements. Il faut oublier la politique des petits pansements, on ne peut plus financer le système de santé de cette façon.

Maillard: Je suis d'accord. Les prestataires font en principe ce qu'ils veulent : c'est la logique du marché qui domine, selon laquelle les coûts sont simplement répercutés sur les assurés. Repousser l'âge de la retraite n'a donc pas de sens, il faut plutôt augmenter le niveau des rentes, notamment la rente totale des femmes ayant élevé des enfants, qui reste trop faible. Grâce à notre initiative pour une 13^e rente AVS, nous entendons accroître de nouveau le pouvoir d'achat.

Vogt: Nous n'avons réussi à convenir de l'assainissement de l'AVS qu'en septembre dernier, et difficilement, et vous voulez déjà créer des prestations supplémentaires. Mais la situation est identique à celle d'une entreprise, qui ne peut augmenter les salaires que si ses fonds le permettent.

Maillard: Les finances de l'AVS ne vont cependant pas aussi mal que ce que l'OFAS cherche à nous faire croire. Le résultat de répartition de l'AVS était positif ces deux dernières années, et des excédents sont même prévus pour les années à venir. Par ailleurs, l'espérance de vie ne va pas augmenter indéfiniment, et nous avons une forte immigration.

CHSS: Créer une 13^e rente AVS reviendrait à augmenter de 8% les dépenses du 1^{er} pilier, ce qui nécessitera des fonds à moyen terme.

Maillard: Si nécessaire, on pourrait financer cette 13^e rente AVS en demandant une cotisation salariale de 0,4% aux employeurs et aux salariés.

Vogt: Nous ne pouvons pas nous le permettre.

CHSS: Pour finir, abordons la réforme du 2^e pilier: êtes-vous toujours d'accord avec le compromis des partenaires sociaux de 2019 ?

Vogt: La question est actuellement traitée au Parlement, les employeurs restent donc à l'écart pour l'instant. Dès que le Conseil des États se sera prononcé, nous prendrons officiellement position.

Maillard: Si le Parlement revient sur notre compromis, nous continuerons à le soutenir.

« Le mieux à faire est d'attendre que le calme revienne sur les marchés financiers »

Valentin Vogt

CHSS: La baisse du taux de conversion, actuellement de 6,8%, est un point sensible.

Maillard: La hausse des taux d'intérêt atténue le problème. En outre, les caisses ont baissé depuis longtemps les taux de conversion dans le régime surobligatoire. En laissant la question du taux de conversion de côté, on pourrait peut-être mettre sur pied une réforme plus petite, mais qui améliorerait rapidement les rentes.

Vogt: Pour nous, la question ne se pose même pas : le taux de conversion actuel ne permet pas la moindre rentabilité.

CHSS: Même avec la hausse des taux d'intérêt ?

Vogt: Dans la finance, on dit qu'il ne faut pas essayer d'attraper un couteau qui tombe. Pour l'instant, le mieux à faire est d'attendre que le calme revienne sur les marchés financiers. Clairement, la chute de la Bourse de cette année sera désastreuse pour les caisses de pension et l'AVS.

CHSS: Donc la perspective d'un nouveau compromis s'éloigne ?

Vogt: Dans le pire des cas, nous devons tout simplement revenir à la case « Départ ». C'est aussi cela, la politique. ■

Lire l'article en ligne



Rolf Camenzind

Chef de la communication, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)



Stefan Sonderegger

Rédacteur en chef, Sécurité sociale (CHSS)

Les trois piliers sous la loupe

Ann Barbara Bauer, Docteur ès sciences économiques, cheffe suppléante du secteur Données de bases et analyses,
Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Qui touche une rente de vieillesse ? Qui cotise ? Alors que dans l'AVS, la quasi-totalité de la population est assurée dès l'âge de 20 ans, le 2^e et le 3^e pilier comptent nettement moins de cotisants.

La Suisse a introduit le système des trois piliers en 1972. L'objectif était de prévenir la précarité et de compenser l'absence de revenu d'une activité lucrative à l'âge de la retraite. Les trois piliers jouent des rôles différents à cet égard. Le 1^{er} pilier – l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) – couvre les besoins de base pour toute la population. Le 2^e pilier – la prévoyance professionnelle – vise à permettre aux personnes exerçant une activité lucrative de conserver leur niveau de vie antérieur lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite. Dans le 3^e pilier – la prévoyance privée –, ces dernières ont en outre la possibilité d'épargner volontairement pour leurs vieux jours.

Comment la population se répartit-elle entre chacun des trois piliers ? Les données statistiques disponibles varient en fonction du pilier et de l'année. Depuis l'entrée en vigueur de

l'AVS en 1948, il existe des données agrégées sur les finances et les bénéficiaires de rentes du 1^{er} pilier. Les comptes individuels, qui fournissent des informations sur les salaires soumis à l'AVS, ont été introduits dans les années 1980 ; le registre des rentes, qui contient des données liées aux bénéficiaires, existe quant à lui depuis les années 1990.

Dans le 2^e pilier, la statistique des caisses de pensions fournit des données agrégées pour chaque caisse de pensions. Depuis 2015, la statistique des nouvelles rentes permet en outre d'obtenir des données individuelles sur la perception de rentes ou de capital par les nouveaux bénéficiaires. Contrairement au 1^{er} pilier, il n'existe pas de registre des rentes dans la prévoyance professionnelle, et les cotisations ne sont pas recensées individuellement.

C'est toutefois dans le 3^e pilier que le manque de données est le plus flagrant. En effet, seules les données fiscales permettent de déterminer le nombre de versements au pilier 3a, sur la base des montants déduits du revenu imposable. Néanmoins, les couples mariés étant considérés comme un seul contribuable, le nombre réel de personnes disposant d'un 3^e pilier est sous-estimé. Des données concernant les prestations sont par ailleurs également disponibles depuis l'introduction en 2015 de la statistique des nouvelles rentes.

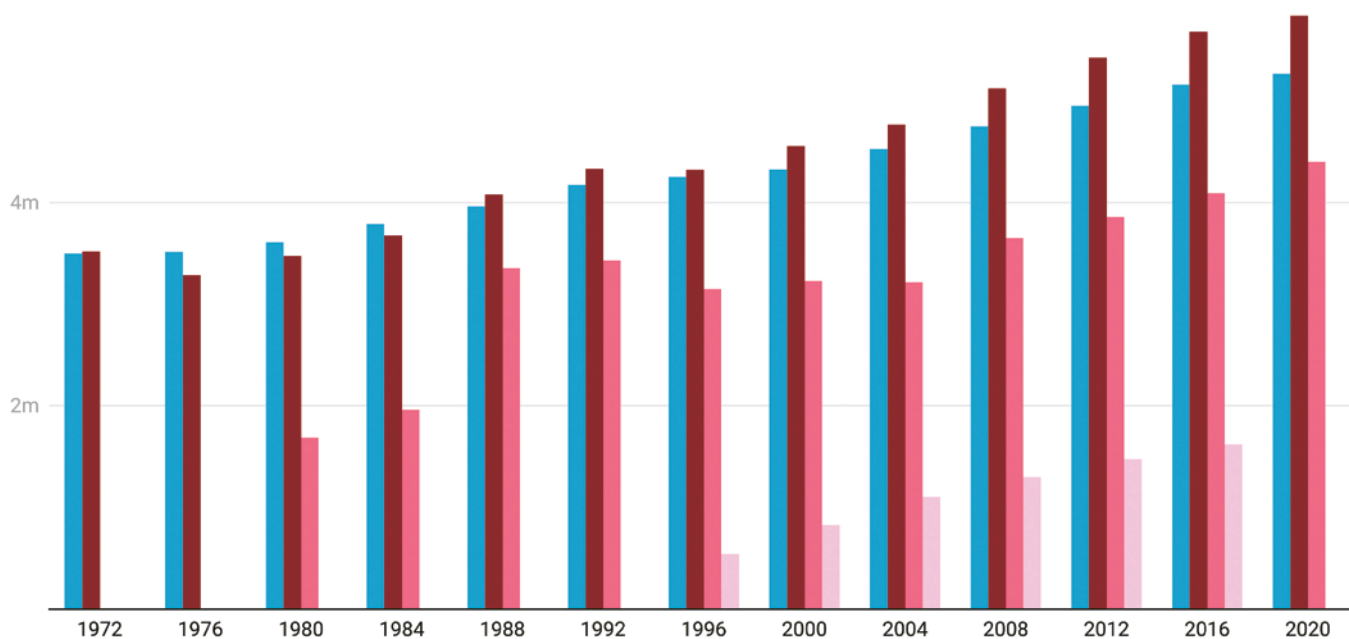
D'autres informations statistiques sur les institutions de prévoyance, notamment sur leurs finances et leur capital total, sont exposées dans la Statistique des assurances sociales suisses. Ces données ne sont pas mentionnées ci-après.

QUI COTISE ? En 2020, l'AVS comptait 5,8 millions de cotisants (voir graphique 1). En principe, toutes les personnes domiciliées ou exerçant une activité lucrative en Suisse doivent cotiser au 1^{er} pilier ; outre la population résidente, il s'agit là également des travailleurs frontaliers. Les personnes exerçant une activité lucrative doivent cotiser à l'AVS à partir de 17 ans, et celles n'en exerçant pas, à partir de 20 ans.

Le 2^e pilier, quant à lui, comptait en 2020 4,4 millions d'assurés actifs, soit trois quarts des personnes cotisant à l'AVS. Ce nombre d'assurés plus faible s'explique principalement par deux raisons. Premièrement, la prévoyance professionnelle ne concerne que les personnes exerçant une activité lucrative. Les salariés sont obligatoirement assurés, alors que les indépendants le sont à titre facultatif. Deuxième-

G1 : nombre de personnes versant des cotisations à chaque pilier de la prévoyance vieillesse (1972-2020)

■ Personnes en âge d'exercer une activité professionnelle ■ Personnes cotisant à l'AVS ■ Personnes assurées à la prévoyance professionnelle
■ Contribuables avec déduction pour le pilier 3a



Remarque : contribuables ayant effectué une déduction pour le pilier 3a = de 1993 à 2018 ; population résidente permanente = de 20 ans jusqu'à l'âge de la retraite (hommes : 65 ans, femmes : 62 ans jusqu'en 2000, 63 ans à partir de 2001 et 64 ans à partir de 2005). Prévoyance professionnelle : jusqu'en 1994, les assurés des fondations en cessation d'activités et des fonds de bienfaisance étaient aussi pris en compte. AVS : les valeurs de 2020 sont des estimations.

Graphique: CHSS • Source: données AVS-CI (OFAS), statistique des caisses de pensions (OFS), STATPOP (OFS) et statistique fiscale (AFC)

ment, il existe un seuil d'accès : seules les personnes gagnant plus de 21 510 francs par an auprès d'un même employeur sont tenues de cotiser. De nombreux travailleurs à temps partiel ou à emplois multiples, tout comme les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, ne disposent donc pas d'un 2^e pilier.

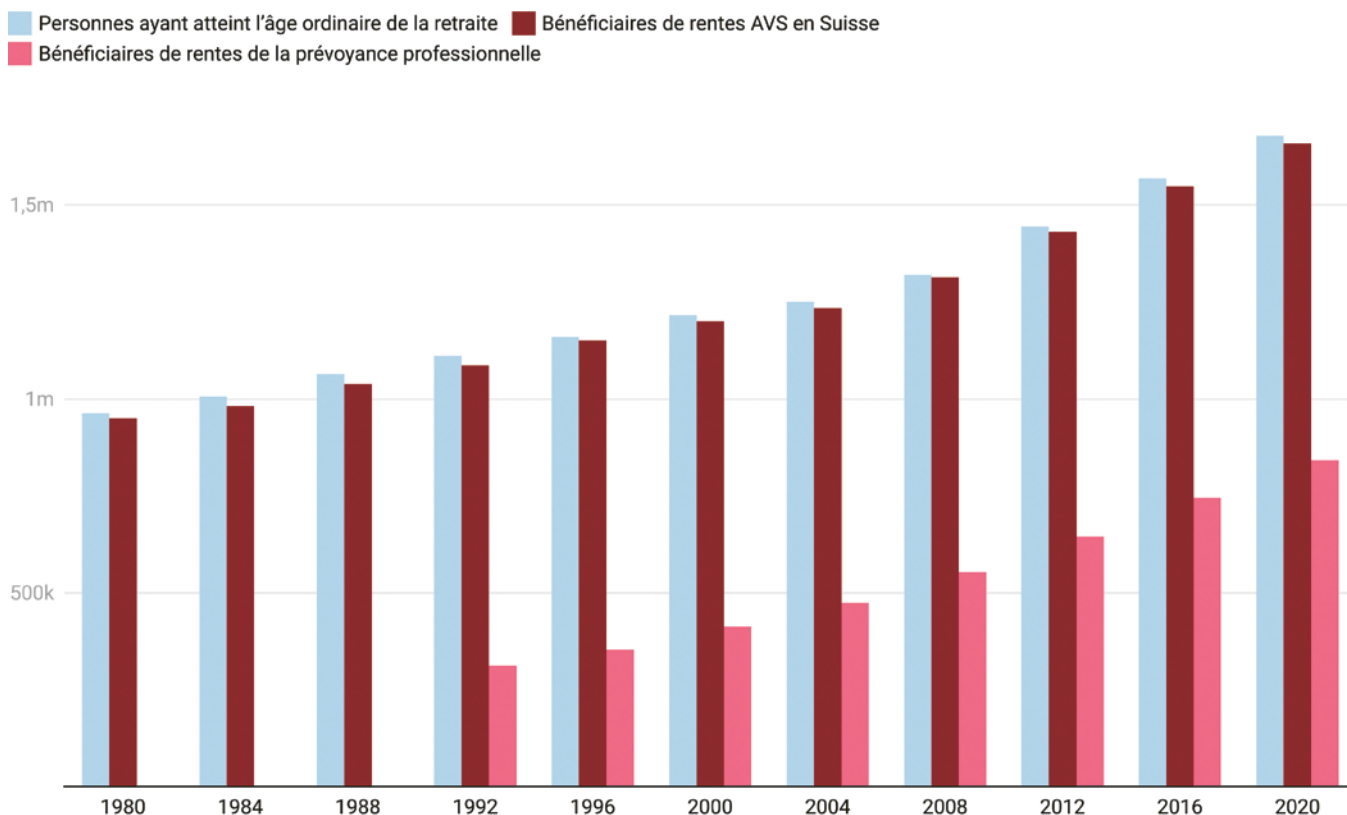
L'introduction de l'assurance obligatoire en 1985 a fait croître fortement le nombre d'assurés dans la prévoyance professionnelle. Dans les années 1990, par contre, celui-ci a à nouveau diminué. Outre un meilleur recensement des assurés, qui a permis de réduire les doubles comptages, ce recul s'explique avant tout par la mauvaise conjoncture économique.

Pour ce qui est du 3^e pilier, les personnes exerçant une activité lucrative peuvent actuellement déduire au maximum

6883 francs de leur revenu imposable. Selon les données de l'Administration fédérale des contributions (AFC), le nombre de contribuables (personnes seules et couples mariés) ayant déclaré une déduction pour le pilier 3a a continuellement augmenté depuis les années 1990 : en 2018, ils étaient 1,7 million, soit 29 % des cotisants à l'AVS. Comme mentionné plus haut, le nombre effectif de personnes concernées est probablement plus élevé, car les couples mariés peuvent effectuer deux versements individuels.

QUI TOUCHE DES PRESTATIONS ? Considérons maintenant les bénéficiaires de prestations : en 2020, 1,66 million de personnes domiciliées en Suisse ont touché une rente de vieillesse AVS, soit 99 % de la population résidante perma-

G2 : bénéficiaires de rentes du 1^{er} et du 2^e pilier (1980-2020)

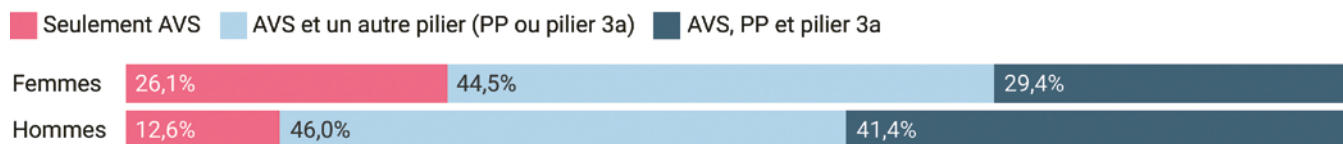


Remarque : rentes de vieillesse seulement. Chez les femmes, la population résidante permanente à l'âge de la retraite correspond aux plus de 62 ans jusqu'en 2000, aux plus de 63 ans jusqu'en 2001 et aux plus de 64 ans jusqu'en 2005. Il n'existe pas de données sur la prévoyance professionnelle pour les années 1980 à 1991 ainsi que 1993, 1995, 1997, 1999, 2001 et 2003.

Graphique: CHSS • Source: registre des rentes (OFAS), statistique des caisses de pensions (OFS), STATPOP (OFS)

G3 : combinaisons de perception des trois piliers (2019)

Pourcentage de bénéficiaires pour chaque combinaison, parmi les personnes de 64 à 69 ans (femmes) ou de 65 à 70 ans (hommes) ayant touché au moins une prestation



Remarque : la catégorie « AVS, PP et pilier 3a » inclut aussi les personnes qui ne touchent pas encore leur rente AVS.

Graphique: CHSS • Source: OFS/SESAM

nente ayant atteint l'âge ordinaire de la retraite. Le 1% restant comprend notamment les personnes ayant ajourné le versement de leur rente ainsi que celles qui se sont établies en Suisse après l'âge de la retraite.

Le 2^e pilier, quant à lui, compte nettement moins de bénéficiaires de rente que l'AVS, avec 842 000 personnes en 2020 (voir graphique 2). Ce chiffre n'inclut pas les personnes qui, au moment de prendre leur retraite, ont choisi de se faire verser leur avoir sous forme de capital plutôt que de toucher une rente ; en 2020, il s'agissait d'un tiers des nouveaux bénéficiaires de rente AVS. 20% ont, quant à eux, opté pour une combinaison de rente et de capital.

Il n'existe pas de données sur le nombre de personnes à l'âge ordinaire de la retraite ayant reçu des prestations du 3^e pilier. La statistique des nouvelles rentes indique toutefois qu'en 2020, près de 110 000 personnes entre 59 et 70 ans ont touché une prestation en capital dans le cadre du pilier 3a.

En 2020, la rente moyenne s'élevait à 1862 francs par mois dans le 1^{er} pilier (AVS) et à 2385 francs dans le 2^e pilier (prévoyance professionnelle). À titre de comparaison, ce montant était nettement plus bas dans les années 1969-1970 : adapté aux prix de 2020, il s'élèverait à respectivement 758 et 1543 francs. En effet, les adaptations législatives (notamment l'introduction de l'indice mixte dans l'AVS), l'évolution des salaires et les changements dans la structure de la population active ont engendré une hausse des rentes supérieure à l'évolution des prix.

DE NOMBREUX RETRAITÉS NE TOUCHENT QUE L'AVS

Près d'une personne sur cinq ayant atteint l'âge ordinaire

de la retraite entre 2014 et 2018 ne touchait qu'une rente du 1^{er} pilier en 2019. On observe une grande différence entre les sexes : 26% des femmes ne percevaient qu'une rente AVS (voir graphique 3), alors que cette part est de 13% pour les hommes. À l'inverse, 41% des hommes disposaient d'une prévoyance vieillesse dans les trois piliers, contre seulement 29% des femmes.

En conclusion, on observe que les données statistiques sur le système des trois piliers ont été en particulier améliorées par l'introduction de la statistique des nouvelles rentes. Des lacunes subsistent néanmoins, faute de registre des bénéficiaires dans la prévoyance professionnelle et de données sur les ménages. Pour cette raison, il n'est guère possible d'établir des statistiques sur la situation économique générale des bénéficiaires de rente.

Lire l'article en ligne
(avec références bibliographiques)



Ann Barbara Bauer

Docteur ès sciences économiques, cheffe suppléante du secteur Données de bases et analyses, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Une approche économique du système des trois piliers

Brigitta Lengwiler, Économiste, responsable de l'état-major du domaine Mathématiques, analyses et statistiques, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Bruno Parnisari, Dr ès sc. écon. et soc., directeur suppléant, responsable du domaine Mathématiques, analyses et statistiques, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Le modèle suisse de prévoyance vieillesse a fait ses preuves. Mais les nouveaux modes de vie et les évolutions démographiques rendent son adaptation nécessaire. Une analyse économique en cinq thèses.

50 ans après son inauguration, le système suisse des trois piliers déploie désormais pleinement ses effets. Dans sa structure, il traduit souvent des équilibres entre les exigences de la sécurité sociale, la sécurité juridique, la transparence, les équilibres financiers et politiques. Sous bien des aspects, ce système de prévoyance basé sur trois piliers représente une institution qui témoigne et qui a participé au développement et à la stabilité de la Suisse.

À l'aide de cinq thèses, nous examinons ci-après, dans une perspective économique, dans quelle mesure le système des trois piliers fonctionne en pratique et quelles améliorations il serait souhaitable d'y apporter.

THÈSE 1 : DES FORMULES FIXES CRÉENT DE LA TRANSPARENCE Le chemin du développement des assurances

sociales est jonché de formules et de ratios fixes, dont chaque réforme doit évidemment réévaluer la pertinence et l'actualité. Dans de nombreux textes juridiques relatifs à la prévoyance vieillesse, on note un souci de fixer des valeurs, des ratios et des formules, lorsque ce ne sont pas directement des montants en francs.

Un ratio important qui a influencé la fixation de bon nombre de paramètres ainsi que le niveau initial de plusieurs prestations d'assurance, dans le 1^{er} et le 2^e pilier, est représenté par le fameux « 60 % » du dernier salaire brut (voir tableau). Ce ratio a été utilisé initialement pour fixer le niveau d'une « rente globale » censée assurer un taux de remplacement suffisant et garantir le « niveau de vie antérieur », selon la formule du Conseil fédéral en 1975.



La Suisse a l'un des taux d'activité les plus élevés d'Europe – Rue de la Corraterie, Genève.

Photo: Shutterstock

Ces 60 % – ensemble avec le principe de la primauté de prestations – ont dicté initialement le niveau de la rente maximale simple de l'AVS ainsi que la hauteur de la déduction de coordination dans le 2^e pilier. La réduction de cette déduction de coordination, afin de permettre à de bas revenus d'améliorer leur prévoyance vieillesse et de tenir compte de divers parcours de vie, a fait l'objet depuis des décennies de diverses tentatives de révision.

Ces formules ont indéniablement l'avantage de créer de la transparence et de favoriser une certaine sécurité juridique. En termes d'objectifs de la politique sociale, la fixation de ratio n'est pas à l'abri de changements conséquents dans l'environnement. Les niveaux relatifs, en francs courants, auxquels ont abouti ces différentes prestations ou paramètres

Importance de la rente simple maximale AVS

Choix de principales valeurs repères des trois piliers	Formule (correspondance et valeurs relatives)	Montants maximaux en 2022, en francs
AVS		
Rente simple maximale	A = 100%	28 680
Rente simple minimale	50% de A	14 340
Rente de couple maximale	150% de A	43 020
Rente de veuf/veuve maximale	80% de A	22 944
Rente d'orphelin ou d'enfant (si une rente)	40% de A	11 472
Rente d'orphelin ou d'enfant (si deux rentes)	60% de A	17 208
Prévoyance professionnelle		
Seuil d'accès	3/4 de A	21 510
Déduction de coordination	7/8 de A	25 095
Salaire maximal déterminant	3 x A	86 040
Salaire coordonné minimal	1/8 de A	3 585
Salaire coordonné maximal	2 1/8 de A	60 945
Salaire maximal assurable	30 x A	860 400
Pilier 3a		
Montant limite supérieur avec affiliation au 2 ^e pilier	24% de A	6 883
Montant limite supérieur sans affiliation au 2 ^e pilier	120% de A	34 416

Tableau: CHSS - Source: OFAS, OFS, BNS

en 2022, résultent ainsi en grande partie d'évolutions historiques.

THÈSE 2: LE MARCHÉ DU TRAVAIL EST DÉTERMINANT

Les institutions de la prévoyance vieillesse sont financées principalement par des ponctions sur les salaires. Le niveau et l'évolution de la masse salariale jouent ainsi un rôle central. La Suisse peut – à ce titre – non seulement se targuer d'avoir l'une des plus hautes espérances de vie au monde (81 ans pour les hommes, 85 pour les femmes en 2020), mais également l'une des plus hautes quotes-parts de la rémunération des salariés dans le produit intérieur brut (PIB). En moyenne durant les trois dernières années, la rémunération des salariés sans les contributions sociales des employeurs en pourcentage du PIB s'élevait en Suisse à 48,7% contre 38,4% en moyenne pour les pays de l'Union européenne. C'est cette composante des comptes nationaux qui permet le financement des assurances sociales par les contributions salariales.

La contribution des salariés au revenu national (salaires et traitements bruts) est également restée constante en Suisse au cours des dernières décennies, alors que pour plusieurs autres pays développés, cette quote-part a régulièrement diminué. Une quote-part élevée des salaires et traitements bruts dans le PIB revêt dans le contexte de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité plusieurs aspects positifs. Le premier étant celui de permettre le financement d'un nombre important de rentes dans le cadre du 1^{er} ou du 2^e pilier, à partir des taux de cotisation sur la masse salariale que nous connaissons actuellement en Suisse.

À y regarder de plus près, le bon fonctionnement du marché du travail et un système éducatif et de formation de premier ordre sont les facteurs qui permettent à la Suisse d'afficher également un des taux d'activité les plus élevés des pays industrialisés. Par taux d'activité, on entend le rapport entre le nombre d'actifs en âge de travailler (personnes ayant un emploi et personnes à la recherche d'un emploi) et l'ensemble de la population. Plus cet indicateur est élevé, plus un pays parvient à intégrer une partie importante de sa population sur le marché du travail.

Si l'on compare le taux d'activité et la durée de la vie au travail en années sur l'ensemble du cycle de vie (voir graphique 1), on observe, sur la base des pays européens considérés, une forte corrélation positive entre ces deux indicateurs.

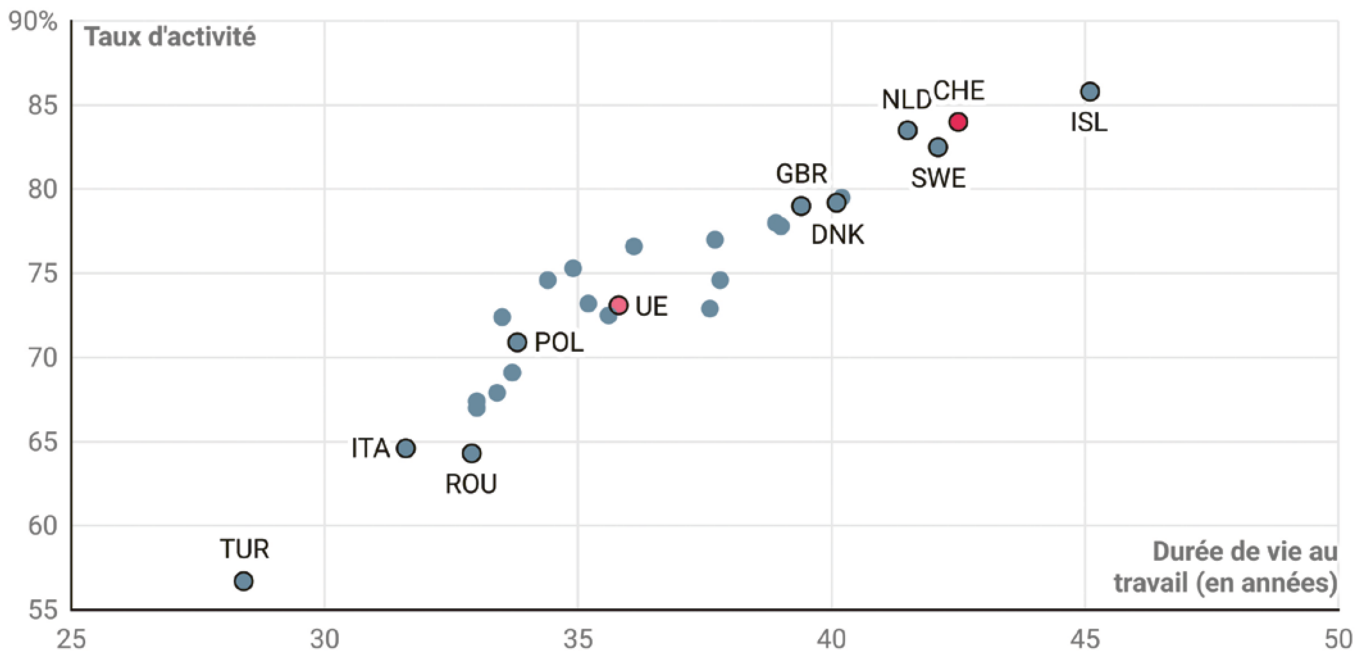
Deux constats essentiels en résultent pour le financement et le rôle des assurances sociales et le système des trois piliers :

- Premièrement, dans tous les systèmes de sécurité sociale, les inactifs dépendent d'une manière ou d'une autre des revenus des actifs ayant un emploi. Un taux d'activité (ou d'emploi) et une durée de vie au travail élevés représentent des atouts centraux pour la politique sociale. Plus ces deux variables sont élevées, plus un système de prévoyance dispose d'une marge suffisante pour agir sur la répartition, la solidarité et l'égalité. Ces chiffres moyens cachent évidemment des situations individuelles différentes au sein de chaque pays.
- Deuxièmement, même si le graphique représente une situation fortement agrégée, il illustre également une réalité individuelle et une des exigences des systèmes de prévoyance vieillesse : plus le taux d'activité ou d'emploi et la durée de vie au travail sont élevés, moins un individu aura de la difficulté à épargner suffisamment et à vivre à l'abri

de soucis financiers, une fois qu'il aura quitté le monde du travail. Le niveau de salaire jouera ici un rôle important.

THÈSE 3 : L'ÉVOLUTION DES FORMES DE TRAVAIL CONSTITUE UN DÉFI Entre 1970 et 2022, la participation des femmes au marché du travail a augmenté de manière significative. Alors que la part des femmes dans la population active était de 34 % au début des années 1970, elle atteint 46 % en 2022. Cette évolution s'est accompagnée d'une forte croissance du travail à temps partiel : entre 1991 et 2022, la part des femmes travaillant à temps partiel a augmenté de 13 points de pourcentage pour atteindre 62 %. Chez les hommes, cette proportion a augmenté de 8 points pour atteindre 22 %. Les possibilités offertes par le marché du travail et d'autres institutions (notamment l'accueil extrafamilial pour enfants) ont permis et continuent de favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

G1: Intensité et durée sur le marché du travail



Remarque: taux d'emploi en % et durée en années au travail durant le cycle de vie, valeurs moyennes 2019–2020 ou 2021.

Graphique: CHSS • Source: Eurostat, ONS (GBR)

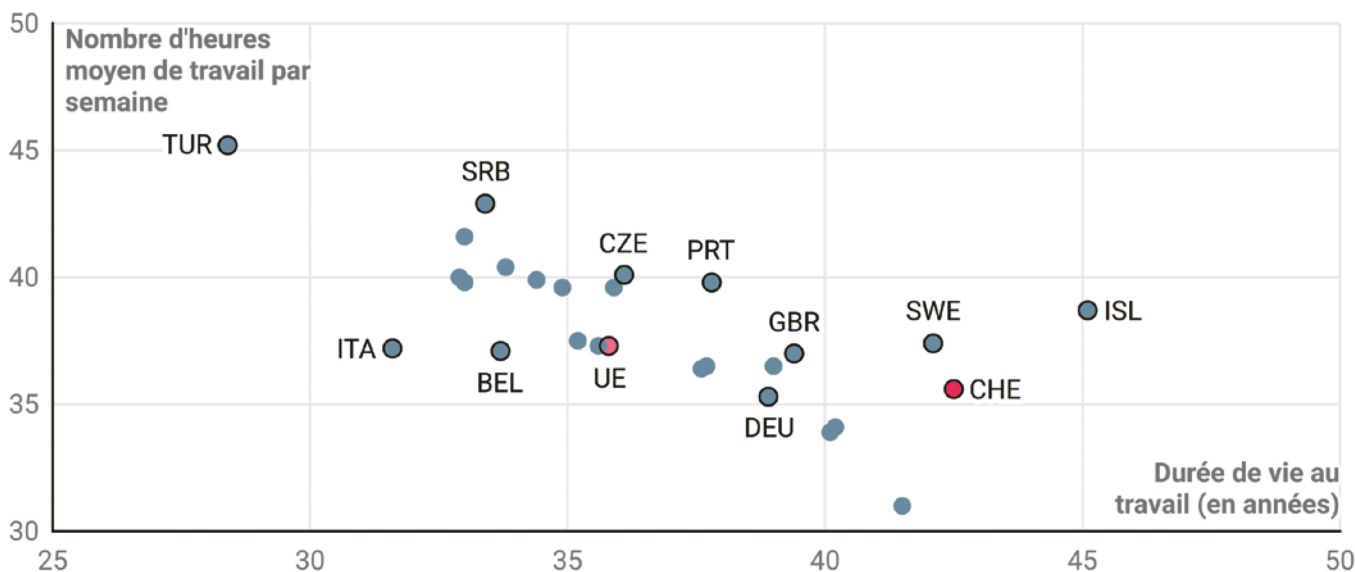
Pour un système de prévoyance, travailler à temps partiel, pour une période limitée ou tout au long de sa vie, ou partir à la retraite anticipée sont deux phénomènes qui ont plusieurs conséquences communes. Ces deux phénomènes limitent le nombre d'années cumulées de cotisation (à temps plein) sur l'ensemble d'un cycle de vie.

Il est intéressant de savoir que plus un pays est riche (en termes de PIB par habitant), plus la quote-part du travail à temps partiel dans le travail total tend à augmenter. On observe également que les pays qui connaissent des durées de vie longues en années sur le marché du travail tendent à investir moins d'heures par année ou par semaine, en moyenne, dans leur activité professionnelle (voir graphique 2). Il semble ainsi que les différences entre les pays en termes d'heures travaillées tout au long de la vie professionnelle tendent à se rapprocher.

L'évolution des modes de vie et des modèles familiaux vers une activité professionnelle accrue des femmes et un meilleur partage des tâches professionnelles et familiales n'avait pas été prise en compte lors de la création du système des trois piliers. Les profils types étaient alors ceux d'une personne seule menant une carrière professionnelle sans interruption ou d'une famille nucléaire avec un père exerçant une activité professionnelle et une mère au foyer (modèle à un seul revenu). Cette conception ressort clairement du message du Conseil fédéral de 1975 et correspondait également à la structure des ménages dans les années 1970.

Un élément important des réformes actuelles et futures consiste par conséquent à garantir une meilleure couverture du travail à temps partiel notamment dans le 2^e pilier. La déduction de coordination et le seuil d'entrée sont par exemple deux paramètres qui peuvent effectivement placer

G2 : Durée de vie au travail sur un cycle de vie et nombre moyen d'heures hebdomadaires habituellement travaillées dans les pays sélectionnés



Remarque : valeurs moyennes 2019–2020 ou 2021, Royaume-Uni, pays de l'UE et de l'AELE

Graphique: CHSS • Source: Eurostat

les personnes employées à temps partiel dans une situation défavorable pour leur prévoyance professionnelle.

THÈSE 4 : LES TROIS PILIERS SONT COMPLÉMENTAIRES L'inscription du modèle des trois piliers dans la Constitution fédérale visait à combler les dernières lacunes dans la protection de la population contre les conséquences économiques de la vieillesse, du décès et de l'invalidité. Selon le message du Conseil fédéral de 1976 concernant l'introduction d'un régime obligatoire de prévoyance professionnelle, le 1^{er} pilier est censé « couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée ». Le 2^e pilier doit, quant à lui, permettre aux assurés « de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur », tandis que le 3^e pilier doit encourager la prévoyance individuelle.

Le 1^{er} pilier est financé par répartition, c'est-à-dire que les recettes de l'AVS sont directement utilisées pour finan-

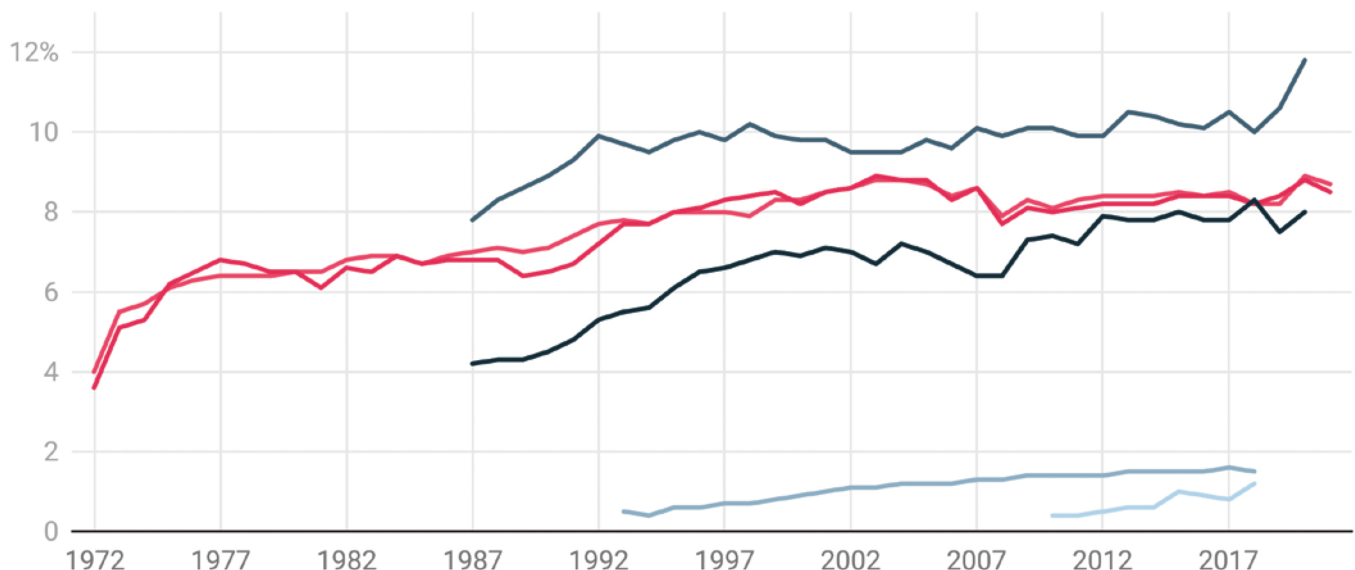
cer les prestations. La conséquence est que c'est pour l'essentiel la population active qui paie les rentes en cours. Pendant les 50 dernières années, les dépenses courantes ont été assez proches des recettes (voir graphique 3).

Entre 1972 et 2000, la part des prestations de l'AVS dans le PIB a doublé pour atteindre 8 % ; elle se maintient depuis lors à ce niveau. Deux raisons expliquent cette progression. La première est que les prestations de l'AVS ont été étendues, notamment à l'occasion de la 8^e révision de l'AVS dans les années 1970. La seconde est l'augmentation de l'espérance de vie, qui se traduit par une part plus importante de bénéficiaires de rente dans la population. De plus, une partie de la génération du baby-boom de l'après-guerre a désormais atteint l'âge de la retraite.

À la différence du 1^{er} pilier, le 2^e pilier fonctionne selon le principe de la capitalisation : chaque personne constitue une épargne pour elle-même. Au moment de la retraite, le capital

G3 : Recettes et dépenses par pilier en pourcentage du PIB (1972-2021)

— Dépenses AVS — Recettes AVS — Dépenses prévoyance professionnelle
— Recettes prévoyance professionnelle — Versements pilier 3a — Retrait pilier 3a



Graphique: CHSS • Source: OFAS, OFS, AFC

ainsi constitué lui est versé soit en une fois, soit sous forme de rente viagère. En 2020, les versements dans le 2^e pilier représentaient 11,8 % du PIB. Les dépenses sont, quant à elles, nettement moins élevées (8 % du PIB), car le capital est épargné pour l'avenir.

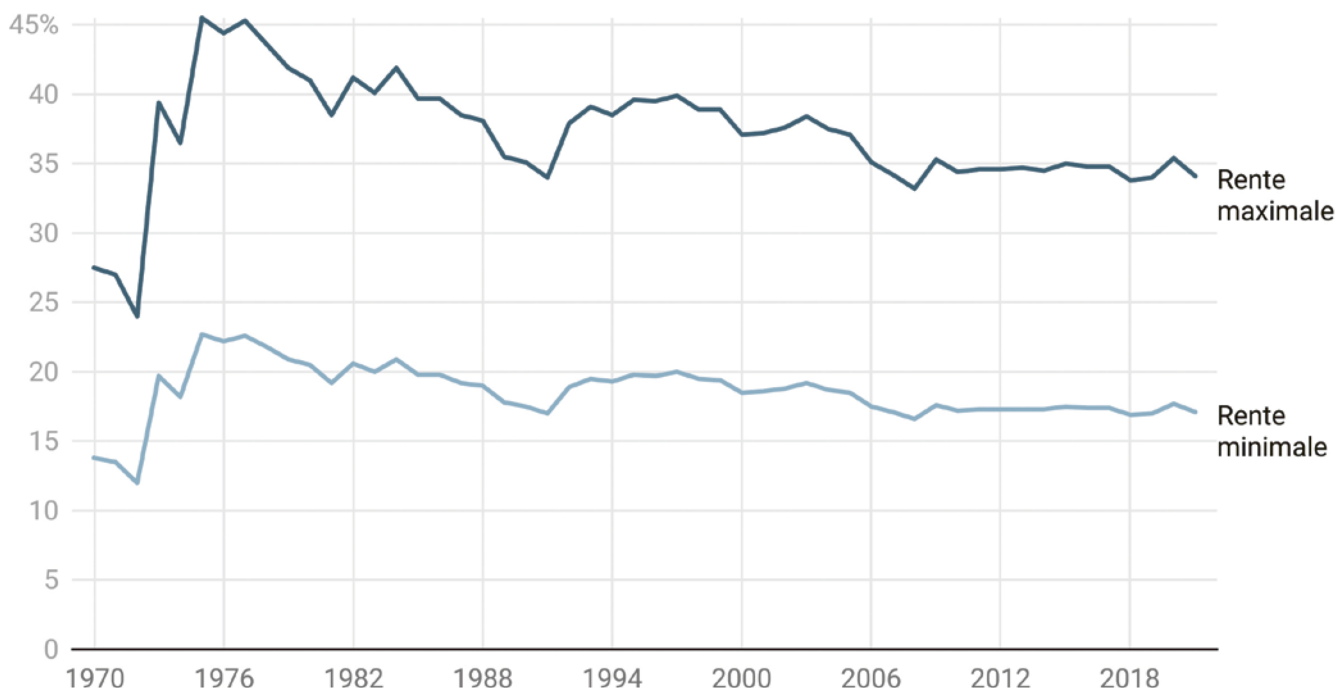
En comparaison avec le 1^{er} et le 2^e pilier, les versements dans la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) sont nettement moins importants, puisqu'ils ne représentaient que 1,5 % du PIB en 2018. Cette année-là, à peine un tiers des contribuables effectuait des versements dans cette forme facultative et fiscalement avantageuse de prévoyance.

THÈSE 5 : LES RISQUES SE DÉPLACENT VERS LES MÉNAGES En Suisse, comme dans d'autres pays européens ou de l'OCDE, nous observons durant les dernières décennies un lent transfert des risques financiers des entreprises et de l'État vers les ménages privés et les assurés. Une première

expression visible de ce transfert des risques est le recul progressif de la prévoyance vieillesse organisée par l'État : à la fin des années 1970, la rente annuelle AVS maximale représentait 45 % du PIB par habitant ; en 2022, cette proportion n'était plus que d'environ un tiers (voir graphique 4).

De plus, en Suisse et partout dans le monde, le poids relatif des plans de prévoyance à primauté de prestations (on parle aussi de régimes de retraite à prestations définies) diminue depuis des décennies. Dans le même temps, les plans de prévoyance selon la primauté des cotisations (régimes de retraite à cotisations définies) ont gagné continuellement en importance dans l'ensemble de l'OCDE depuis le milieu des années 1970. Cette tendance s'est accélérée après 2009. Les plans de prévoyance à primauté de cotisations ne s'appuient plus que sur les cotisations d'épargne (évolution des salaires) et le rendement effectif du capital pour calculer la rente au moment de la retraite. Le passage de la primauté des presta-

G4 : Évolution des rentes de vieillesse AVS en comparaison avec le PIB par habitant (1970-2021)



Graphique: CHSS • Source: OFAS, OFS

tions à la primauté des cotisations transfère ainsi aux assurés le risque lié aux fluctuations des marchés financiers.

Rappelons qu'en Suisse, en 2021, environ 4 % des caisses de pension, toute forme juridique confondue, de droit public ou privé, pratiquaient encore la primauté des prestations, contre plus de 30 % au début des années 1990.

Une autre raison du transfert des risques vers les ménages est le contexte de faibles taux d'intérêt ces dernières années : comme les institutions de prévoyance ne pouvaient pratiquement plus obtenir de rendement avec des placements sûrs, elles ont réorienté leurs actifs vers des placements plus risqués (Complementa 2022 : 33 et 43). Les risques, mais aussi les opportunités, sont en fin de compte supportés par les assurés.

OBJECTIF ATTEINT ? En 1976, le Conseil fédéral assurait que la mise en place et l'extension du régime obligatoire du 2^e pilier marqueraient « le terme de l'extension de l'assurance-pensions sociale » et permettraient de « réaliser un équilibre entre les impératifs économiques et les exigences sociales ». Dans le système des trois piliers, la capacité à atteindre le taux de remplacement visé de 60 % dépend du revenu : plus celui-ci est élevé, plus les parts du 2^e et du 3^e pilier sont importantes.

En outre, la notion même de « taux de remplacement », qui suppose de comparer une rente de vieillesse au dernier salaire versé, ne correspond plus nécessairement à la meilleure mesure de performance du système de prévoyance. Cette jauge était excellente lorsque prédominaient la primauté de prestations et un taux d'activité constant et élevé d'activité professionnelle sur l'ensemble d'un cycle de vie. Elle l'est moins aujourd'hui compte tenu des biographies multiples. Les changements de mode de vie et d'organisation du travail impliquent également que de nouveaux indicateurs doivent être développés pour apprécier la performance des systèmes de pension et venir compléter le taux de remplacement.

ADAPTATION RÉGULIÈRE En conclusion, on peut dire que le système des trois piliers a fait ses preuves. Il bénéficie de bonnes conditions économiques, d'un marché du travail inclusif et d'une rémunération élevée du travail. Jusqu'à présent, de nombreuses réformes ont permis de maintenir

un équilibre entre exigences sociales et considérations financières et d'adapter le système aux besoins changeants de la société, même s'il a souvent fallu beaucoup de temps pour rapprocher les positions.

Cependant, l'évolution démographique, le développement du travail à temps partiel, les nouveaux modes de vie, les tendances sur les marchés financiers et la diversification des placements constituent autant de défis qui rendent indispensables de futures adaptations et d'autres réformes du système des trois piliers. ■

Lire l'article en ligne

(avec références bibliographiques)



Brigitta Lengwiler

Économiste, responsable de l'état-major du domaine Mathématiques, analyses et statistiques, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)



Bruno Parnisari

Dr ès sc. écon. et soc., directeur suppléant, responsable du domaine Mathématiques, analyses et statistiques, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)



PARTIS
POLITIQUES

ASSURANCES

BANQUES

EMPLOYEURS

SYNDICATS

CHANTIER
DES 3
PILIERS

IMPRESSUM

Date de publication

Décembre 2022

Éditeur

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Rédaction et projet

Eliane Grässli, Urs Keller, Stefan Sonderegger
chss@bsv.admin.ch

La rédaction ne partage pas forcément
les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS.

Traduction

Service linguistique de l'OFAS

Commission de rédaction

Lena Erni, Sybille Haas, Marco Leuenberger,
Michela Papa, Daniel Scherer, Nicole Schwager,
Christian Vogt

En ligne

www.soziale-sicherheit-chss.ch

Twitter : @SecuriteSoc

Copyright

Reproduction autorisée avec l'accord
de la rédaction

Tirage

Version allemande : 2100

Version française : 1000

Diffusion

OFCL

www.publicationsfederales.admin.ch

Conception

MAGMA – die Markengestalter, Berne

Illustration

Caroline Rutz

www.carotoons.ch

Impression

Multicolor Print AG

Sihlbruggstrasse 105a, 6341 Baar

318.998.22F

Vous souhaitez rester informé/e des nouveaux articles de la
« **Sécurité sociale** » (CHSS).

Abonnez-vous gratuitement sur notre site Internet.



Que pensez-vous de cette édition spéciale ?

Prenez 30 secondes pour nous donner un bref retour.

Nous vous remercions d'avance.

